



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사학위논문

도시철도 공공서비스의무(PSO)에
따른 보상방안 연구
- 부산교통공사를 중심으로 -

2012년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 명 도

도시철도 공공서비스의무(PSO)에 따른 보상방안 연구

- 부산교통공사를 중심으로 -

지도교수 이 승 종
이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로 제출함

2012년 5월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
박 명 도

박명도의 석사 학위논문을 인준함
2012년 6월

위 원 장 김 상 현 (인)

부위원장 권 일 웅 (인)

위 원 이 승 종 (인)

국 문 초 록

도시철도 공공서비스의무(PSO)에 따른 보상방안 연구 - 부산교통공사를 중심으로 -

박 명 도

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

우리나라 도시철도는 2010년 현재 하루 620여만명이 이용하는 가장 안전하고 신속하며 대중적인 교통수단으로 현대생활에 있어서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 하지만 도시철도를 운영하는 전국 6대 도시 7개 기관들은 공공서비스의무(PSO) 이행에 따른 무임수송 손실분 3,400억원을 포함해 8,700억원의 적자를 기록하는 등 심각한 경영상의 위기를 맞이하고 있다. 이같은 무임수송으로 인한 적자는 도시철도 운영기관 당기 순손실의 40%에 달하고 있으며 부산교통공사의 경우 72.5%를 차지하고 있다. 문제는 급격한 노령화로 인해 무임수송 대상자가 급증하고 있어 적자문제는 더욱 심각해질 것이라는 점이다. 뿐만 아니라 동일한 PSO를 이행하고 있는 철도 등 타 교통수단과는 달리 도시철도는 지방공기업이라는 이유로 정부 보상에서 제외되어 있어 형평성 문제도 제기되고 있다. 따라서 PSO 이행에 따른 무임수송 제도가 현재 상태로 방치될 경우 도시철도 운영기관들은 적절한 수준의 서비스를 제공하기 어려울 뿐만 아니라 기업으로서의 존립 자체가 위태로운 상황에 처할 수도 있다는 지적이 일고 있다.

하지만 정부는 도시철도가 지방자치단체의 관리 하에 있는 지방공기업

인데다 도시철도 PSO는 지역주민의 복지에 국한된 문제이며 타 지역이나 타 시설과의 형평성, 추가적인 재정부담 등을 이유로 보상에 대하여 부정적인 입장을 견지하고 있다. 반면 도시철도 운영기관들은 무임수송은 기본적으로 운영기관들의 의사와 상관없이 법적으로 강제된 의무인데다 지역주민 뿐만 아니라 누구나 혜택을 받을 수 있다는 점, 동일한 PSO를 시행하는 한국철도공사는 정부가 보상하고 있어 형평성에 문제가 있다는 점, 그리고 노령연금의 경우 상당부분 정부재원으로 지원하고 있어 도시철도 PSO 보상을 지역문제로 국한할 수 없다는 점 등을 들어 정부보상의 필요성을 주장하고 있다. 본 연구는 도시철도 PSO 정부 보상과 관련하여 정부와 도시철도 운영기관간의 쟁점에 대하여 공공성, 형평성, 실현가능성 등을 기준으로 평가를 실시하였다.

양측의 주장에 대한 평가 결과 도시철도 PSO 정부보상은 재정부담 부분을 제외하고는 모두 도시철도 운영기관들의 주장이 타당한 것으로 나타나 보상이 필요하다는 결론을 얻을 수 있었다. 또한 보상 방식에 있어서는 현재 도시철도 건설비 지원비율로 중앙정부와 지방자치단체가 부담하는 방안, 한국철도공사 수준으로 정부가 보상하는 방안, 도시철도 경영평가와 연계하는 방안, 그리고 지역간 무임수송 비율의 차이를 반영하는 방안 등을 제시하였다. 도시철도 PSO 보상을 명시하기 위해서는 무임수송을 규정하고 있는 관련 법률 중 도시철도법을 개정하거나 관련된 개별법을 전부 개정하는 방안을 제시하였다.

주요어 : 도시철도, 공공서비스의무(PSO), 적자, 보상, 형평성

학 번 : 2011-22260

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	5
제 2 장 공공서비스의무(PSO)에 관한 이론적 고찰	7
제 1 절 PSO에 관한 이론적 논의	7
제 2 절 PSO 보상에 관한 이론적 논의	14
제 3 절 선행연구 검토	17
제 4 절 연구의 분석 틀	27
제 3 장 공공서비스의무(PSO) 실태 분석	28
제 1 절 도시철도 PSO 실태	28
제 2 절 철도 PSO 손실보상 실태	37
제 3 절 타 교통수단 PSO에 대한 손실보상 실태	41
제 4 절 주요 국가의 PSO 실태	47
제 5 절 PSO 실태 연구의 시사점	53
제 4 장 도시별 무임수송 차이 요인에 관한 고찰	55
제 1 절 무임수송대상자의 이용빈도에 따른 차이	55
제 2 절 수송 분담률에 따른 차이	59
제 3 절 경제 상황에 따른 차이	60

제 4 절 도시별 무임수송 차이 요인 종합	62
제 5 장 도시철도 PSO 보상 개선 방안	64
제 1 절 도시철도 PSO 보상제도의 필요성	64
제 2 절 도시철도 PSO 보상의 기준과 범위	66
제 3 절 도시철도 PSO 보상을 위한 대안 평가	72
제 4 절 도시철도 PSO 보상의 방식과 절차	90
제 5 절 도시철도 PSO 보상을 위한 법률개정검토 ..	93
제 6 장 결 론	107
제 1 절 연구의 요약	107
제 2 절 연구의 시사점	109
참고문헌	110
Abstract	113

표 목차

[표 2-1] 재화의 성격에 따른 분류	8
[표 2-2] 공공재와 민간재의 특성 비교	10
[표 2-3] 공공서비스의 무 손실에 따른 대표적 보상방식 ...	15
[표 2-4] 선행연구 주요내용	22
[표 3-1] 부산교통공사 연도별 무임승객 및 무임손실액 ...	28
[표 3-2] 전국 도시철도 무임수송 현황	29
[표 3-3] 부산교통공사 1인당 수송원가 및 평균운임	30
[표 3-4] 도시철도 운영기관별 무임손실 현황	32
[표 3-5] 전국 도시철도 연도별 예상 무임손실액	33
[표 3-6] 지방자치단체 재정자립도	33
[표 3-7] 도시철도 소방안전대책 소요사업비	35
[표 3-8] 일본 경량전철 대표노선 운영현황	36
[표 3-9] 철도 PSO 보상현황	38
[표 3-10] 수도권 전철의 PSO 보상현황	38
[표 3-11] 철도 운임할인액 보상대상	39
[표 3-12] 벽지노선 운행에 따른 경영손실액 보상대상	40
[표 3-13] 벽지노선 운행에 따른 PSO 보상현황	42
[표 3-14] 선박 취항명령에 따른 PSO 보상현황	43
[표 3-15] 고속도로 통행료 감면 대상	46
[표 3-16] 외국의 도시철도 운임할인 현황	47
[표 3-17] 유럽 연합의 보상계약 방식 및 관리주체	49
[표 3-18] 미국의 지역별 노인 교통운임 할인 현황	50
[표 4-1] 2010년 기준 6대도시 65세 이상 노인인구 현황 ·	55
[표 4-2] 2010년 기준 6대도시 장애인 현황	56
[표 4-3] 2010년 기준 6대도시 등록 국가유공자 현황	57

[표 4-4] 도시별 무임수송 대상자 비율 및 실제 승차 비율	58
[표 4-5] 부산시 교통수단별 수송분담률	59
[표 4-6] 전국 도시철도 수송분담률	60
[표 4-7] 2010년 기준 6대 도시 경제활동 현황	61
[표 5-1] 2011년 현재 전국 도시철도 현황	67
[표 5-2] 부산교통공사 운임감면 대상	69
[표 5-3] 정책대안 평가 기준	73
[표 5-4] 도시철도 PSO 보상 관련 정부 부처별 입장	77
[표 5-5] 도시철도 PSO 보상 관련 국회 각 상임위원회 입장	78
[표 5-6] 도시철도 PSO 보상 관련 정부 및 운영기관 간 쟁점 비교	79
[표 5-7] 도시철도 PSO 보상 관련 쟁점 평가 종합	89
[표 5-8] 도시철도법 일부 개정안	94
[표 5-9] 노인복지법 일부 개정안	96
[표 5-10] 장애인복지법 일부 개정안	97
[표 5-11] 독립유공자예우에관한법률 일부 개정안	99
[표 5-12] 국가유공자등예우및지원에관한법률 일부 개정안	100
[표 5-13] 5·18민주유공자예우에관한법률 일부 개정안	102
[표 5-14] 한국철도공사 2012년 정부지원 예산안	103
[표 5-15] 시기별 도시철도 건설비 국비지원 실태	104

그림 목차

[그림 2-1] 바람직한 공공재 공급을 위한 보조금의 필요성	18
[그림 2-2] 연구의 분석틀	27
[그림 3-1] 도시철도 운임조정 절차	31
[그림 4-1] 연령계층별 인구 구성	62
[그림 5-1] 공공성의 내용	74
[그림 5-2] 현금보조와 가격보조	82
[그림 5-3] 한국철도공사의 PSO 보상절차	92

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1974년 8월 15일 서울지하철 1호선(서울역~청량리) 개통을 시작으로 본격적인 도시철도 시대를 열었으며 짧은 역사에도 불구하고 2010년 현재 총 노선 수 19개, 연장 572km로 세계적으로도 미국에 이어 두 번째로 길고 다양한 노선을 자랑하고 있다. 또한 전국적으로 하루에 620여만 명이 이용하는 안전하고 신속한 대중교통수단으로 도시 구석구석을 연결하며 시민의 발 역할을 톡톡히 수행하고 있다. 도시철도는 이같이 현대사회의 필수적인 대중 교통수단으로 자리매김 하였지만 무임수송 등 운영 제도에 따른 부작용 또한 만만찮은 상황이다. 2010년을 기준으로 전국 도시철도 전체의 적자는 무임수송 손실분 3,437억원을 포함하여 8,700억원에 달하고 있고 부산교통공사도 1천억 원이 넘는 적자로 심각한 경영위기를 맞고 있는 등 그 운영기관들은 만성적자로 허덕이고 있는 실정이다.

문제는 이 같은 적자를 타개할 뚜렷한 해결책이 없다는 것이다. 도시철도 운임은 2006년 인상¹⁾ 후 5년간 동결되어 있다 부산과 서울이 인상²⁾했으나 여전히 수송원가의 절반에도 못 미치고 있는데다 승객 수는 제자리 걸음을 하고 있으며 시설 노후화에 따른 개선 요구와 교통약자 보호의 목소리가 높아지면서 안전 및 편의시설 확충에 거액의 투자를 할 수밖에 없는 형편이다. 도시철도의 적자가 지속될 경우 적절한 수준의 서비스 제공이 어려울 뿐만 아니라 기업으로서의 존립이 위태로울 지경

1) 부산(2006.7.8), 대구(2006.10.28), 서울 및 인천(2007.4.1), 대전(2007.4.17), 광주(2007.9.1)

2) 부산(2011.12.1) 100원 인상, 서울(2012.2.25) 150원 인상

에 놓일 것이라는 우려가 안팎에서 제기되고 있는 것도 이러한 현실을 반영한 것이다.

그렇다면 도시철도가 적자에 허덕이는 이유는 무엇일까? 도시철도 운영기관들은 도시철도 운임이 수요의 가격탄력성이 비탄력적이라는 전제하에 원가 보전율에 미치지 못하도록 운임인상을 규제한데다 공공서비스 의무(Public Service Obligation)로 인한 무임수송에 대한 보상이 전혀 이루어지지 않은 것이 주 요인이라고 주장한다. 현재 도시철도의 무임수송은 운영기관의 의사와는 상관없이 노인복지법, 장애인복지법, 국가유공자등예우및지원에관한법률, 독립유공자예우에관한법률, 5·18민주유공자예우에관한법률에 의해 이루어지고 있다. 2010년 기준 도시철도의 무임수송인원은 총 수송인원 22억7천3백만명의 14.9%에 해당하는 3억3천9백만명에 이르고 있다. 이로 인한 손실액은 3,437억원에 달하고 있으며 이 같은 증가세가 지속될 경우 2015년에는 7,506억원에 달할 것으로 전망되고 있다. 또한 당기순손실 대비 무임손실액 비율은 2007년부터 2010년까지 40.6%, 44.8%, 40.7%, 39.2%로 각각 나타났으며 부산의 경우 2010년 기준으로 무임손실액이 772억원으로, 당기순손실액 1,064억원의 72.5%에 달해 전국에서 가장 심각한 상황이라 할 수 있다.

무임손실과 관련하여 현재 제기되고 있는 가장 큰 문제는 사업자간의 형평성이다. 앞서 언급한 관련 법률 등은 무임수송에 대한 규정을 국가와 지방자치단체에 모두 적용토록 하고 있지만 실제 무임수송에 따른 재정지원은 국가공기업인 한국철도공사에 한정되고 있다. 정부는 2005년 철도공사 출범 후 한국철도공사의 운임할인, 벽지노선 및 특수목적의 운영으로 발생하는 PSO 손실에 대하여 매년 보상을 제공하고 있으나 각 지방자치단체가 운영하는 도시철도의 무임수송에 대해서는 도외시 하고 있다. 실제로 동일한 무임수송 대상자가 서울~수도권을 이동할 경우 철도공사 열차를 탑승했을 때와 서울메트로 열차를 탑승했을 경우 보상에

있어서는 정반대이다. 즉, 철도공사가 운행하는 전철을 탑승했을 경우 정부가 이를 보상하나 서울메트로 열차 탑승시에는 보상이 이뤄지지 않는다.

한국철도공사의 경우 철도산업발전기본법에 의해 2011년에만 2천8백 24억원을 보상³⁾받는 등 매년 무임수송 손실분의 상당부분(지난 4년 평균 74.9%)을 지원받고 있다. 또한 공항철도와 신분당선도 정부와 직접 맺은 협약을 통해 무임 손실분을 포함하여 운영적자의 대부분을 정부에서 보전받고 있는 등 지방공기업인 도시철도 공사와의 형평성 문제는 방치할 수 없는 상태에 이르고 있다.

정부는 무임수송에 따른 보상에 관해 지자체와 도시철도 기관들의 주장에 소극적인 태도를 보이고 있다. 국토해양부의 전신인 당시 건설교통부는 도시철도 기관들의 요청으로 2007년 6월부터 9월까지 서울메트로와 서울도시철도, 서울시 및 보건복지부 관계자들이 참석한 가운데 4차례에 걸쳐 무임수송 비용에 대한 논의를 하였다. 이 회의에서 지자체와 도시철도 운영기관은 정부의 무임수송비용 부담을 주장하였으며, 반대로 정부는 지방사무이므로 지자체와 지자체가 설립한 운영주체가 그 비용을 부담해야 한다는 주장을 펼치다 결론을 내지 못하고 국무총리실 산하 국무조정실로 이관되어 한 차례 더 회의를 가진 뒤 유야무야된 상태이다.

또한 기획재정부는 도시철도 건설비는 정부에서 지원하고 있으나, 운영경비에 대해서는 지원하지 않는 것이 기본입장이라는 점을 분명히 하고 있다. 국토해양부는 국가가 설립하여 지도·감독하는 코레일에 대해서는 예산지원이 당연하나 도시철도 무임수송은 지자체 주민복지와 관련되므로 해당 지자체에서 부담해야 한다는 입장이다. 또한 국토해양부와 보건복지부는 무임수송 문제를 서로 해당 부처 소관이 아니라며 떠넘기기

3) 공공운임감면(961억원), 벽지노선감면손실(1,840억원), 특수목적사업(22억원)

로 일관하고 있는 실정이다. 이 와중에 도시철도 기관들은 공기업 평가 시 무임손실로 인한 경영적자로 불이익을 받고 있을 뿐만 아니라 무임손실은 도시철도 기관들의 자구노력으로 해결하라는 정부의 압력으로 인해 이중고를 겪고 있는 형편이다.

국회의 경우 도시철도 무임수송 비용 정부보전을 위한 국토해양위, 보건복지위 및 정무위원회 등 각 상임위원회의 법 개정 발의가 활발하였다. 국토해양위는 무임수송 비용 정부보전을 위한 도시철도법 개정을 위하여 2008년 9월 이낙연의원 등 23명이 발의해 국토해양위 법안심사 소위원회에 상정하기도 했으며 이후 2011년 10월 재상정되어 정부의견을 청취하기도 하였다. 노인복지법과 장애인복지법 개정을 위한 보건복지위원회도 2010년 4월 유정현의원 등 22명이 발의해 2011년 6월 보건복지위 법안심사소위에 상정하였으며 보건복지부 차관 등이 출석해 정부 입장을 설명하기도 하였다. 정무위원회는 2010년 4월 유정현의원 등 22인이 국가유공자등예우및지원에관한법률 개정을 발의해 법안심사소위에 회부해 논의하기도 하였다. 하지만 정기국회의 파행으로 도시철도법을 약식 심의한데다 2012년 5월 국회 종료시 관련 법안이 자동폐기됨에 따라 18대 국회에서 무임수송 관련법 논의는 사실상 종결됐다 할 것이다.

도시철도 운영기관들은 2003년 10월 전국 도시철도 기관장 회의를 통해 도시철도 PSO 정부보전을 촉구한 것을 시작으로 2004년 2월 건설교통부, 보건복지부, 국가보훈처, 지자체 공무원 및 운영기관 담당자들이 참석한 무임수송 보전방안 관련 정부부처 회의를 개최하였다. 2004년 4월에는 전국 6대 도시철도 운영기관들이 서울도시철도에서 무임손실 관련 대 정부 공동건의를 하기도 했으며 2009년부터 수 차례에 걸쳐 전국 도시철도 운영기관장 공동건의와 전국광역시장 협의회 정부 공동건의, PSO 정책 토론회 개최, 국회방문 등을 통해 무임수송에 따른 정부 보상을 촉구하기도 하였다.

현행 지방자치법 제132조(경비의지출)는 “지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체 사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다”고 규정하고 있다. 하지만 국가와 지방자치단체는 도시철도 PSO 문제 해결을 위한 어떠한 대책도 제시하지 않고 있는 현 상황에서 열악한 재무구조와 과도한 안전 및 편의시설 투자비 부담을 안고 있는 도시철도 운영기관이 책임을 전담하는 것은 문제가 있다는 지적이다⁴⁾.

뿐만 아니라 급속히 진행되는 고령화에 따라 무임수송 대상인 노인인구의 급속한 증가는 전국 도시철도 운영기관들의 경영악화에 악 영향을 초래하고 있으나 적자를 타개하기 위한 운임 인상은 극히 힘들어 적자가 가중되고 있으며 이에 따라 결국 서비스 질 저하의 문제로 귀결될 가능성이 제기되고 있다. 최병선⁵⁾은 정부규제 대상산업이 교차보조에 따른 비용을 충당할 만한 충분한 수입을 확보하지 못하게 될 때 가격을 인상시키지 않는 한 그것은 서비스 질의 저하를 초래하게 된다고 한다.

따라서 본 연구는 도시철도 운영기관들의 PSO 이행에 따른 과도한 경영적자 해소를 위한 PSO 보상 방안을 모색해 보는데 그 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

본 연구는 PSO의 개념과 실태에 대해 알아보고 보상에 관한 이론을 검토하며 우리나라 도시철도 운영기관들의 적자와 PSO와의 관계에 대

4) 강경호(2006), “도시철도 무임수송제도의 문제점 및 해결방안”, 한국철도학회지 제9권 제2호

5) 정부규제론(2008), p 117, 법문사

하여 검토해 볼 것이다. 또한 PSO 관련 타 수송기관들의 보전 현황, 외국의 PSO 사례 등을 검토한 뒤 정부와 도시철도 운영기관 간 PSO 보상을 둘러싼 쟁점에 대해 공공성, 형평성, 실현가능성을 기준으로 평가를 실시하여 정책으로 제안하고자 한다.

본 연구에서 적자원인에 관한 분석, PSO의 개념 및 PSO 보상에 관한 논의, 외국의 PSO 사례 및 도시철도 PSO 보상을 둘러싼 정부와 도시철도 운영기관 간 쟁점 비교 등은 선행 연구와 부산교통공사, 서울메트로 내부 자료를 통한 문헌연구에 의할 것이며 연구자가 근무하면서 습득한 정보와 지식 등도 활용할 것이다. PSO 보상에 관한 정부와 도시철도 운영기관 간의 쟁점 비교와 이에 대한 평가는 그동안 기존 연구들이 시도하지 않았던 것이며, 평가에 있어서는 개인적인 가치판단과 연구자 소속기관의 주관적인 의견이 개입될 수 있음을 밝혀둔다. 결론에서는 본 연구의 논의 결과를 요약하고 그 시사점을 제시해 보고자 한다.

제 2 장 공공서비스의무(PSO)에 관한 이론적 고찰

제 1 절. PSO에 관한 이론적 논의

1. 공공서비스의 의의

공공서비스(Public Service)를 정의하기는 쉽지 않다. 공공서비스는 프랑스에서 발전되어온 개념으로 일반적으로 공법인 또는 사인에 의하여 수행되는 공익활동으로 최소한 부분적으로나마 공법의 적용을 받는 활동⁶⁾으로 정의되고 있다. 공공서비스를 충족시키기 위한 요소로는 세 가지가 있는데 목적의 기준으로 보아 “공공”을 요소로 하고, 기관의 관점에서는 “공법인 또는 사인”을, 실질적 기준에서는 “공법의 지배”가 필요하다는 것이다.

또한 공공 서비스는 글자 그대로 “공공”이란 개념과 “서비스”라는 개념이 합쳐진 것이라 할 수 있으며 학자에 따라서 재화와 서비스를 구분하는 경우도 있고 공공재와 같은 의미로 분류하기도 있다. Hill⁷⁾은 재화와 서비스를 구분하는 대표적인 학자로 “재화”는 경제적 단위에서 사유할 수 있고 양도할 수 있는 개체인 반면 “서비스”는 개인이나 재화의 상태에 대하여 다른 경제적 단위의 활동결과에 의해 초래되는 변화라 하였다. 그러나 재화와 서비스를 구분할 경우 그 구분기준이 명확하지도 않을 뿐만 아니라 실제로 구분의 실익이 없어 공공서비스를 공공재와 동일

6) Jacquelinde Moand Deviller(2003), 'Cours de Droit Administratif', Monchrestien

7) Peter Hill(1977), 'On goods and Services', The Review of Income and Wealth, pp 317~318

시하여 파악하는 것이 일반적이다. 이는 공공재 이론으로서 재화나 서비스의 성격이 비배제성과 비경합성을 가지면 이를 공공재 또는 공공 서비스로 정의하기도 한다⁸⁾.

공공재는 민간재와 구별되는 말이며 일반적으로 공공 부문을 통하여 공급되는 재화와 서비스를 말하는데 흔히 비경합성과 비배제성의 특징이 있다고 한다. 비 경합성은 다른 경제주체의 소비로 인하여 이미 소비하고 있는 타 경제주체의 소비가 지장을 받거나 효용이 감소되지 않는 성격으로서 공공재라면 개별 소비주체들이 소비를 놓고 경합을 벌일 필요가 없음을 나타내며 비배제성은 공공재의 사용에 따른 비용을 지불하지 않은 경제주체를 소비로부터 배제하기 어렵거나 불가능한 것을 의미한다. Samuelsen⁹⁾은 비배제성과 비경합성이 있는 경우를 순수공공재(pure public goods)로 파악하였고, 배제성과 경합성이 있는 재화나 서비스를 사유재 또는 사적재(private goods)로 파악하기도 하였다.

한편, Savas¹⁰⁾는 재화와 서비스를 그 성격에 따라 민간재(private goods), 공동소유재(common-pool goods), 운임재(toll goods), 집합재(collective goods)로 구분하였다. 표(2-1)은 소비 형태와 배제가능성을 기준으로 성격에 따라 재화를 분류한 것이다.

(표 2-1) 재화의 성격에 따른 분류

배제성 소비형태	배제가능(exclusion)	배제 불가능(nonexclusion)

8) 오창근(2005), “지방자치단체의 공공서비스 성과 평가”, 대구대 박사학위 논문

9) P. A. Samuelsen(1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, No. 36

10) E. S. Savas(1987), "Privatization : The Key to Better Government", Chatham House Publishers, Inc

개별적 소비 (individual consumption)	민간재 (private goods)	공동소유재 (common-pool goods)
공동소비 (joint consumption)	운임재 (toll goods)	집합재 (collective goods)

출처 : 배정열(2008), “철도산업의 공익서비스비용 보상제도에 관한 연구”,
배재대 석사학위 논문

민간재는 공공재와는 달리 서비스에 대한 개인의 선택이 가능하고 가격은 수요와 공급에 따른 시장 mechanism에 의해 결정되며 사용자가 비용을 지불함으로써 획득할 수 있다. 물론 민간재의 경우 무임승차의 배제가 가능하다. 공동 소유재는 공동재 또는 공동 소비재로도 불리우며 소비는 경합적이나 배제가 불가능하기 때문에 서비스 공급에 대한 문제가 발생한다. 개인에 대한 소비선택이 가능하며 개인을 해당 재화의 획득으로부터 배제하기가 거의 불가능하다. 운임재는 사용자가 비용을 부담하는 재화이며 배제 자체는 가능하나 비경합적 소비가 이루어지는 것으로서 시장을 통해 공급할 수 있다. 집합재는 공공재라고도 하는데 비배제성과 비경합적 소비의 특징을 모두 갖추고 있기 때문에 시장의 실패를 초래하더라도 공공부문이 공급해야 할 재화로서 공공서비스 개념과 가장 일치한다. 그러나 엄밀한 의미에서 순수 공공재에 해당하는 서비스나 재화는 거의 없으며 동일한 재화라 하더라도 어떻게 공급되느냐에 따라 운임재에서 집합재로, 또는 공동 소유재에서 운임재 등으로 변환될 수 있다¹¹⁾는 것이다.

2. 공공서비스의 특성

Savas는 가치재(merit goods)의 증가로 인해 공동소유재와 운임재가 증가하는 것이 현대사회의 특징이라고 말하면서 공공재와 민간재의 특성

11) 배정열(2008), 앞 논문

을 다음과 같이 분류하고 있다.

(표 2-2) 공공재와 민간재의 특성 비교

특 성	민 간 재	공 공 재
비용부담	재화의 전체수요 및 소비량에 밀접하게 관련	전체수요 및 소비량에 상관없이 집단적으로 지불
무임승차자 배제가능성	용이함	어려움
재화의 양과 질의 측정	용이함	어려움
재화의 종류와 수준에 대한 개별적 선택권	있음	없음
소비에 대한 개별적 선택권	있음	없음
재화의 분배결정	시장 매커니즘에 의해 결정	정치적 과정에 의해 결정

출처 : Savas(1987), 재인용 : 배정열(2008)

또한 오창근¹²⁾은 공공재를 공공서비스와 같은 의미로 파악하고 공공서비스의 특성에 대해 시민 또는 주민의 입장에서 다음과 같이 여섯가지로 정의하고 있다. 첫째, 공공서비스는 비배제성과 비경합성 소비의 특성 때문에 원활한 공급과 배분을 위해서는 정부가 개입할 필요가 있다. 둘째, 일반정부나 민간에 의해 공급되면 누구나 집합적 소비가 가능하다. 셋째, 공공서비스는 외부효과(externality)가 있다. 넷째, 공공서비스는 무임승차의 문제가 발생하므로 무임승차에 대한 규제를 할 수 있는 제도적 장치를 고안해야 한다. 다섯째, 공공서비스는 국민복지적 차원에서 사회분배적 성격을 가진다. 여섯째, 공공서비스에는 지리적·공간적 요소가 포함되므로 서비스를 제공하는 시설을 어디에 위치시킬 것인가 하는 입지선정의 문제가 포함되어 있다.

12) 오창근(2005), 앞 논문

3. PSO의 개념

우리나라에서 PSO는 그동안 주로 철도에만 사용되고 있었다. 즉, PSO라 함은 철도 PSO를 일컫는 것으로서 “철도 운영자는 철도서비스라는 가장 핵심적인 교통수단을 제공하는 국민경제적 역할을 수행하는 기관이므로 그에 상응하는 각종의 공익적 역할을 수행해야 한다는 의무기준¹³⁾”이라고 정의됐으며 이 같은 개념이 일반적으로 인용되고 있는 실정이다. 하지만 PSO는 철도 외에도 가스, 수도, 도시철도 등으로 확대해 적용할 수 있다. 왜냐하면 국가는 위와 같이 국민생활의 필수적인 기반시설을 모든 국민들에게 공평하게 최소한의 서비스를 제공할 의무가 있기 때문이다. 하지만 이 시설들은 배제성이나 경합성이 있어서 민간에서도 부담할 수 있는 사업에 속하기도 한다. 문제는 민간에 맡길 경우 특정계층이나 지역에 대해서는 수요가 적거나 초기 투자비용 또는 운영 비용이 높아 서비스 제공이 실패할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 국가는 이러한 서비스의 안정적 제공을 위하여 국가가 직접 공기업을 설치하여 제공하거나 특정 민간기업에게 위탁하되, 규제를 통해 각종 서비스 표준을 제시하는 방식을 취한다. 이처럼 “국가가 공익서비스의 안정적 제공을 위해 공기업이나 민간사업자에게 부과하는 각종 의무”를 “공공서비스 제공 의무(Public Service Obligation)”라고 정의되기도 한다¹⁴⁾.

유럽에서의 PSO에 대한 개념과 재정지원에 관한 논의는 20세기 중반 이후에 이루어졌다. PSO란 용어는 1974년 영국의 Railway Act 제정 때 처음 사용 되었는데 이에 따르면 국가는 철도산업을 개혁하되 사회적으로 반드시 필요한 서비스를 제공하는데 드는 운영상 결손액을 보상하는 개념으로 PSO를 도입하였다. 이후 유럽 여러 나라로 유사한 개념으로 전파되었으나 PSO라는 용어와 함께 Concession이라는 용어로도 통용된

13) 石井武俊, “共有鐵道の 公共サービス義務”, 交通學研究(東京, 日本交通學會, 1983, pp 2-3, 김상석(2000) 재인용

14) 옥병석(2009), “공익서비스의무 보상 방안에 관한 연구”, 연세대 석사학위논문

다¹⁵⁾. Concession은 국가가 정의하는 필요 서비스를 위탁 운영업체와 체결하는 계약을 지칭하는 보다 넓은 의미로 PSO와 반드시 동일시 되지는 않는다.

유럽연합의 PSO 정의는 1969년 제정된 후 1994년 개정된 EEC No.1191/69에 규정되어 있다. 이 법은 운송부문에 공공 서비스를 유지할 필요성이 있을 경우 공공서비스 제공자에게 뒤따를 수 있는 재정적 손실을 보상하기 위한 국가의 의무를 함께 기술하고 있다. 이법은 공공 서비스 제공의무를 “운송사업자가 자신의 사업적 이익을 고려할 경우에는 떠맡거나 시행하지 않을 범위나 조건의 운송사업 수행”을 의미한다고 기술하고 있다¹⁶⁾. 특히 이 규정에서 PSO는 “운영할 의무(obligation to operate)”, “운송할 의무(obligation to carry)”, “운임운임에 대한 의무(tariff obligation)”로 구성되는데 “운영할 의무”는 운행능력, 정규성, 지속성 측면에서 운송 서비스 기준을 만족시키면서 당국의 면허 또는 자격 조건에 따라 정해진 노선의 운송 및 시설물의 설치가 강제되는 의무를 말하는데 추가적인 서비스 의무와 선로 및 장비의 유지보수, 서비스 종료 후 시설에 대한 유지의무를 포함한다. “운송할 의무”는 특정한 운임과 조건으로 여객 또는 화물을 받아들이고 운반하는 운송사업에 부과된 의무를 뜻하며 “운임운임에 대한 의무”는 운송사업자의 사업적 이익과 배치되게 공공 당국으로부터 지정되는 운임으로 특정 여객과 화물 노선에 대한 운송사업을 하는 의무를 뜻한다고 볼 수 있다.

미국에서 사용되는 공공서비스는 유럽에서의 개념과 달리 법적인 단어라기 보다는 행정학, 정치학, 경제학 등에서 일반적으로 사용되고 있다. 프랑스 등 유럽에서 사용하는 공공서비스에 비견될 만한 미국 개념

15) 김종욱(2002), “우리나라 철도의 공공서비스의무 부담에 대한 보상방안 연구”, 명지대 석사학위 논문

16) 배정열(2008), 앞 논문

으로는 “public carriage”가 있는데 이는 특정된 이용자에게 한정된 서비스(private service)에 반대되는 개념으로 대중에게 제공되는 서비스를 가리킨다¹⁷⁾.

위에서 살펴본 바와 같이 PSO를 정의한다면 PSO 보상이란 개별 사업주체가 공공서비스를 부담함에 따라 발생한 손실을 보전해 주는 것을 의미한다. 공공서비스는 국민생활에 필수적인 서비스지만 사업주체가 영리성을 추구할 경우에는 수익성이 낮은 계층이나 지역에 대해서는 제공이 불가능한 영역으로서, 기본적으로 공공서비스의무는 국가에게 귀속되며 사업주체에게 손실의 발생은 피할 수 없다. 따라서 국가는 특별한 서비스의무를 부담하는 주체에게 그로 인한 손실을 보전할 의무가 발생하는 것이다.

4. 도시철도 무임수송 제도

우리나라 도시철도 무임수송 대상은 노인, 장애인, 국가유공자 등이 있으며 무임수송의 시행시기와 할인 또는 무임의 범위는 대상별로 다르다. 1974년 8월 15일 개통한 서울메트로의 경우 노인은 1980년 5월 8일부터 50% 할인, 1984년 5월 23일부터 100% 할인되었으며 장애인은 1991년 1월 1일부터 50% 할인, 1996년 4월 20일부터 100% 할인되었으며 국가유공자는 1986년 11월 1일부터 100% 할인 제도가 시행되었다. 또한 5·18 민주유공자는 2002년 11월 1일부터 100% 할인 수송의 대상이 되었다. 부산의 경우 노인 및 국가유공자는 1985년 7월 19일 1호선 개통과 동시에 무임 수송 대상자가 되었으며, 장애인은 1991년 1월 1일 50% 할인, 1993년 4월 20일부터 100% 할인되었다. 5·18 민주유공자는 2010년 1월 1일부터 무임대상자가 되었다. 서울과 부산을 제외한 나머지는 도시철도의 개통일¹⁸⁾과 동시에 무임수송 대상자가 되었다.

17) 배정열(2008), 앞 논문

제 2 절. PSO 보상에 관한 이론적 논의

1. PSO 보상을 위한 요건

앞서 논의한 내용을 바탕으로 본 연구자는 PSO를 “사업자가 자신의 이익만을 고려할 경우 시행하지 않을 의무를 국가가 필요에 의해 부과하고 그 보상을 해주는 의무”라고 나름대로 정의해 보았다. 그렇지만 이 의무를 이행했다고 해서 무조건 보상을 해야 하는 것은 아니다. 보상을 위해서는 원인제공자 부담원칙에 의거해 몇 가지 전제 조건이 필수적이다. 우선, 해당 서비스가 공공서비스여야 한다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 공공서비스는 공공재로서 경합성(rivalness)과 배제성(excludability)이 없거나 약한 것으로 규정할 수 있다. 따라서 공공서비스는 공공재로서 국가가 제공해야 할 재화나 서비스 뿐만 아니라 민간재라도 법정책적으로 국민에게 최소한의 급부청구권이 인정되고 국가는 그 제공의무를 부담하고 있는 재화나 서비스를 의미한다고 할 수 있다¹⁹⁾.

둘째, 이윤을 추구하는 합리적 기업가라면 제공하지 않을 서비스라야 한다는 것이다²⁰⁾. 공공서비스를 자발적으로 제공한다면 국가가 부과할 필요도 없고 그로 인한 손실에 대해서도 보상할 의무가 발생하지 않기 때문이다. 따라서 공공서비스 제공의무는 사업자가 자발적으로 부담하는 경우는 거의 없으며 국가가 정책적으로 규제하거나 법률로 강제하는 경우가 대부분일 수 밖에 없다.

셋째, 공공서비스 제공의무를 부담함으로써 손실이 발생하여야 한다. 손실은 운임감면과 유지관리 등 공공서비스의무에 직, 간접적으로 소요

18) 서울시철도공사(1995.11.15), 대구(1997.11.26), 인천(1999.10.6) 광주(2004.4.28), 대전(2005.1.1)

19) 임명현(2008), “공익서비스 보상법제에 관한 연구”, 법제연구 제34호

20) 김종욱(2002), 앞 논문

되는 비용과 그 부대비용 등도 포함시켜야 할 것이다.

넷째, 공공서비스의무를 제공토록 강제하는 것이 사업자의 사유재산권을 침해할 수 있기 때문에 공공서비스의 내용과 보상방식이 법률에 근거해야 한다. 물론 법률에 근거를 두고 공공서비스 부과주체와 이행 주체가 세부방안에 대해서는 계약 등을 통해 이를 구체화할 수 있을 것이다.

2. PSO에 따른 손실 보상방식

공공서비스의무 제공에 따른 손실보상 방식은 국가가 재정으로 손실을 보상해 주는 국가보조 방식과 가격차별에 의한 소득이전 방식인 교차보조, 그리고 PSO를 부담하지 않는 기업으로부터 부담하는 기업으로 소득을 이전하는 경쟁사업자 보조 등의 방식이 있다²¹⁾. 표(2-3)은 PSO 손실에 따른 대표적 보상방식이다.

(표 2-3) 공공서비스의무 손실에 따른 대표적 보상 방식

보상유형	내 용	비 고
국가보조	사업자의 손실에 대해 국가가 직접 재정으로 보전	협회의 PSO 보상
교차보조	노선, 지역, 계층 등의 가격차별에 의한 소득 이전 방식	
경쟁사업자 보조(부담금)	공공서비스의무를 부담하지 않는 기업으로부터 부담하는 기업으로 소득 이전	

출처 : 임명현(2008), 앞 논문

국가보조는 국가가 공공서비스의무 손실에 대해 직접 재정보조를 하는 방식이다. 보상액을 결정하는데 있어서는 법률에 의한 방식과 계약에 의

21) 임명현(2008), 앞 논문

한 방식 등 두 가지로 나눌 수 있다. 법률에 의한 방식은 관련 법률에 보상방식과 산출내역, 절차 등을 명확히 규정한 경우로서 우리나라의 경우는 해운법의 낙도보조항로 운항명령과 여객자동차운수사업법의 벽지노선 운행에 따른 손실보상 등이 해당된다. 계약에 의한 방식은 현재의 철도산업발전기본법의 손실보상과 같이 원인제공자와 서비스 제공자가 손실 부담에 대하여 보상내용 및 방법 등을 계약으로 체결하여 보상하는 방식이다. 국가 보조의 경우 보상액은 원가(재정적 부담)와 수입의 차이만큼으로 규정하며, 원가는 적절한 수준의 서비스를 효율적으로 제공한다는 가정 하에 산정한다. 그러나 공공서비스의 종류에 따라 원가산정이 상당히 어렵기 때문에 재정 보조의 구체적 방식은 손실 산정방식에 따라 다양하게 된다²²⁾.

교차보조는 가격차별을 통해 특정지역이나 소비계층에서 얻은 초과 수입으로 손실을 보전하는 방식으로 정부의 재정 부담은 발생하지 않는다. 전력, 전화, 교통과 같은 공공서비스에서 통상 소득이 높은 대도시 지역에서는 높은 운임을, 소득이 낮은 지역의 주민에게는 낮은 운임을 부과하는 방식으로 전통적인 조세와 재정지출을 통한 소득재분배와 달리 보이지 않는 소득 재분배의 역할을 수행한다. 이러한 가격규제의 방식을 통해 정부는 조세수입이나 추가적인 재정 부담없이 공공서비스를 확대한다는 점에서 규제에 의한 과세(taxation by regulation)²³⁾라고도 한다.

경쟁사업자 보조는 국가의 특별한 과제의 수행을 위한 것으로 공공서비스 제공에 따른 특정기업의 손실을 동일한 서비스 제공 의무가 면제된 다른 동종기업들의 부담금으로 보전하는 방식이다. 우리나라의 전기통신사업법에 따른 보편적 의무제공에 따른 손실보전 방식이 이에 해당된다

22) 옥병석(2009), 앞 논문

23) Richard A. Posner(1971), "Taxation by Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science Vol.2 No.1

고 할 수 있다.

제 3 절. 선행연구 검토

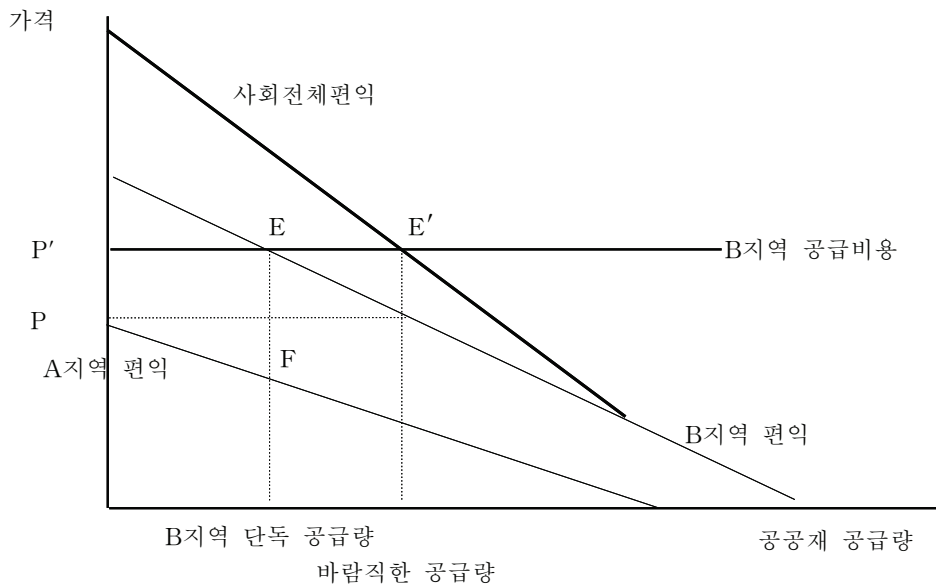
1. 선행연구 검토

원구환(2011)은 도시철도 운영기관들의 구조적 적자해소를 위해서는 무임손실액에 대한 정부의 적극적인 지원이 필요한데, 이에 대한 재정지원을 지역적 사무로 한정하는 것은 이론적으로나 현실적으로 타당하지 않다고 주장한다. 특히 법률규정에 의한 무임수송 정책을 따른 도시철도 운영기관의 경우 무임손실분이 해당 기관들의 귀책사유에 해당하지 않음에도 불구하고 전적으로 도시철도 운영기관과 지자체가 비용을 부담하는 것은 사회적으로도 바람직하지 않다는 것이다. 또한 관련 법령에 대한 차별적 해석을 지양할 필요가 있는데 한국철도공사는 철도산업발전기본법에 의하여 정부지원이 이루어지고 있으며 해운법, 여객자동차운수사업법, 전기통신사업법 등에서도 사회 보편적 서비스 제공에 따른 보상을 명시하고 있으므로 사회적 규정에 따른 지방공기업에 대하여 차별적 법률해석을 도모하는 것은 형평성의 차원에서도 바람직하지 않다는 것이다. 또한 국가재정과 지방재정은 상호 배타적이라 할 수 없으며, 지방재정의 어려움은 곧바로 국가재정의 어려움으로 연결되므로 국가와 지방이 적절한 재원분담을 통하여 상생의 방안을 모색할 필요가 있음을 주장하고 있다.

조임곤(2010)은 도시철도 무임수송의 문제가 과거 보다도 현재에, 그리고 노령화가 급속히 진전 되어가고 있는 우리의 현실에서는 큰 문제가 될 수 있음을 지적하고 무임수송을 만들고 있는 제도 및 법령의 주관부서, 특별시·광역시 도시철도 담당부서, 도시철도공사 등 무임수송과 관련

되어 있는 당사자들이 한자리에 모여서 무임수송이 가지고 있는 문제점과 미래의 도시철도 사업에 미치는 영향에 대하여 정확한 조사를 하여야 하고 이를 해결하기 위한 합리적인 방안을 모색하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 도시철도를 공공재로 파악하고 사회적으로 바람직한 공공재의 공급을 위해서는 보조금이 필요하다는 그림(2-1)을 통해 다음과 같이 설명하고 있다.

(그림 2-1) 바람직한 공공재 공급을 위한 보조금의 필요성



출처 : 조임곤(2010), “도시철도 무임손실 국비보전에 관한 연구”, 한국지방공기업학회보 제6권 제1호

그림(2-1)에서와 같이 비경합성과 비배제성의 성질을 가지고 있는 공공재는 수요곡선이 수직적으로 합해지고 있으며 보조금이 없는 경우 B지역은 A지역의 편익을 고려하지 않은 채, P'E 만큼의 공공재를 공급하지만, 보조금이 있는 경우 사회적으로 바람직한 P'E' 만큼의 공공재를 공급하게 된다는 것이다. 현재로서는 P'E' 만큼의 공공재 공급이 이루어

지고 있지만 무임수송으로 인한 손실액이 커지고 도시철도 사업의 운영에 차질이 온다면, 도시철도공사는 P'E 만큼만 공공재 공급을 할 우려도 있다는 것이다. 문제는 공공재의 비배제성의 성격 때문에, A지역 지방정부로서는 B지역 지방정부에게 보조금을 지급하지 않아도 된다는 점이고 마찬가지로 이유로 A지역주민이 얻는 편익에 해당하는 만큼의 보조금이 상급정부에서 지급되어야 사회적으로 바람직한 공공재의 공급이 지속적으로 달성되게 된다고 한다.

또 중앙정부가 지급해야 하는 보조금 금액을 결정하기 위해서는 공공재 공급과 관련된 외부효과가 상호적인 이익의 확산을 가진다고 가정하여, A지역에서 생산되는 공공재가 A지역주민에게 혜택을 줄 뿐만 아니라 B지역주민에게도 혜택을 주고, B지역에서 생산되는 공공재 역시 B지역주민에게 혜택을 줄 뿐만 아니라 A지역주민에게도 혜택을 주는 것으로 가정한다. 이 경우 A지역에서 공공재 생산이 이루어지면 B지역주민의 혜택이 증가하게 되어 B지역주민은 자신의 지역에서 생산되는 공공재에 대한 수요가 감소하게 되며, 마찬가지로 B지역에서 공공재 생산이 이루어지면 A지역주민의 혜택이 증가하게 되어 A지역주민은 자신의 지역에서 생산되는 공공재에 대한 수요가 감소한다는 특징을 가지고 있다는 것이다. 이러한 상호 교차효과를 가지고 있는 경우 국가적인 차원에서 효율적인 자원배분은 먼저 지방정부 A가 공공서비스 X_a 를 생산하면 A지역주민은 공공재를 X_a 만큼 소비할 수 있고 B지역주민도 αX_a 만큼 이 공공재를 소비할 수 있으며, 지방정부 B가 공공서비스 X_b 를 생산하면 B지역주민은 공공재를 X_b 만큼 소비할 수 있고 A지역주민도 βX_b 만큼 소비할 수 있다고 가정할 때 A지역주민의 공공재 소비량은 $X_a + \beta X_b$ 이고 B지역주민의 공공재 소비량은 $X_b + \alpha X_a$ 가 된다는 것이다. 따라서 A지역 보조금 $S_a = \alpha(P_{X_b} - \beta P_{X_a}) / (1 - \alpha\beta)$ 이며, B지역 보조금 $S_b = \beta(P_{X_a} - \alpha P_{X_b}) / (1 - \alpha\beta)$ 가 된다. 즉, 지방정부 A가 받는 보조금 S_a 는 지역 A로부터 지역B에 확산되어가는 공공서비스의 비율(α)이 클수록 커지게 되며 지

역B의 경우도 지역 B로부터 지역 A로 확산되어 가는 공공서비스의 비율(β)이 커질수록 보조금 S_b 가 커지게 된다는 것이다. 결국 중앙정부의 보조금은 타 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 서비스를 이용하는 비율과 관련이 있으며, 도시철도 무임수송의 경우는 자치단체 관할구역 이외의 무임승차자의 비율과 관련되어 중앙정부의 보조가 필요함을 보여주고 있다.

이상국(2010)은 향후 노령인구의 지속적 증가 및 도시철도망의 광역화에 따라 보상액이 증가할 것으로 예상됨에 따라 PSO 카드 발급확대가 필요하며 정부와 지자체가 PSO를 일정비율로 분담하는 방안을 제시하였다. 또한 철도공사의 전철 및 민자 도시철도가 지자체의 도시철도와 환승 연결되는 일정 구간에 대한 PSO 비용, 책임과 권한을 지자체에 이관하여 이해당사자가 광역철도 및 도시철도 운영자와 계약을 통하여 PSO 유지 여부 및 보상액 지급 수준을 결정하자고 제안한다. 현재 PSO는 철도 및 도시철도에 부과되고 그에 따른 보상은 철도에만 지원되므로 국가전체적인 효율성 측면에서 현재 PSO 노선이나 서비스에 대한 사회경제적 가치평가를 수행하여 공공서비스 제공의 유지여부를 결정하는 것이 필요하다고 주장한다. 결론적으로 PSO로 인한 도시철도의 무임수송 손실과 관련하여 원인제공자의 부담원칙을 명시하는 도시철도법의 개정이 시급하며 PSO 보상은 적정성과 원칙에 입각하여 경영개선의 노력을 유도해야 하고 지속적인 PSO 이행을 위하여 현행 경로 할인제도의 개선이 필요하다고 지적하고 있다.

유제현(2009)은 경로우대 차원으로 시행된 도시철도 무임운송제도는 인구 고령화가 급속히 진행되면서 도시철도 운영기관으로 하여금 재정악화 요인으로 작용하는 등 많은 문제점을 야기시키고 있다고 지적한다. 서울 도시철도공사 직원 200명을 대상으로 실시한 도시철도 경영에 대한 의식조사 결과 도시철도 운영기관의 경영상 가장 큰 문제점으로 “건설부

채”(34.38%), “운영적자 누적”(32.29%), “무임수송”(20.83%) 순으로 나타났는데 건설부채의 경우 도시철도 운영기관이 공통적으로 가지고 있는 태생적 적자라면 무임수송은 경로우대 등 정치적, 사회적 정책에 의한 운영상의 적자 요인이라고 분석하고 있다. 또한 무임수송비가 도시철도 경영상 주는 압박은 어느 정도인가에 대한 질문에서 “매우 준다”(71.35%), “약간 준다”(23.44%)로 매우 큰 것으로 분석되었고, 무임수송에 대한 가장 현실적인 정책개선 방향에 대해서 “제도개선”(51.56%), “할인율 조정”(30.73%) “무임수송 대상축소”(17.71%) 순으로 나타나 사회적 흐름을 반영하여 관련법령을 개선하거나 할인율을 기존 100%에서 50%로 줄이거나 무임수송 대상을 70세 이상으로 조정하는 등 무임수송 제도에 대한 개선이 필요한 것으로 분석되었다.

행정안전부 2008년도 지방공기업 경영평가 결과 종합보고서는 무임수송비 보전지원 예산을 특별시 및 광역시 일반회계에서 지원하는 방안, 무임연령 조정, 무임수송제도를 교통수당제도로 변경하고, 우대권 복지카드 도입, 버스, 도시철도, 한국철도 등 모든 교통수단에 획일적으로 50% 할인율 적용 등을 제시하고 있다.

강경호(2006)는 국가와 지방자치단체가 PSO 문제해결을 위한 어떠한 대책도 제시하지 않고 있는 현 상황에서 열악한 재무구조와 과도한 안전투자비 부담을 안고 있는 도시철도 운영기관이 책임을 전담하는 것은 문제가 있다고 지적하고 있다.

고경환(2005)은 교통운임 감면에 따른 공급자의 손실보전을 위한 운임인상의 일부는 소비자에게 귀착되고 나머지 일부는 독점적 생산자가 부담하고 있는 불평등을 제기하고 정부는 복지제도를 시행만 할 것이 아니라 감면액의 실질적 귀착도 고려해야 한다고 보고 있다. 즉, 도시철도 운임의 인상으로 인한 무임수송 손실의 보전은 역진적인 소득정책으로 앞

으로 정부가 지양해야 한다고 보고 있다.

이향렬(2004)과 강석원(2008)은 국가복지정책의 일환으로 법령에서 강제하고 있는 경로자 등의 무임승차제도는 폐지하거나 이로 인한 운임 저감액은 국가가 보전하는 제도적 장치를 마련해야 하며, 폐지가 어렵다면 그 무임 결손분을 정부가 전액 보전해주거나 할인 폭을 하향 조정해야 한다고 주장하고 있다. 표(2-4)는 선행연구의 주요 내용이다.

(표 2-4) 선행연구 주요 내용

연구자	주요 내용
(원구환, 2011) “도시철도 운영기관의 무임손실 현황과 개선방안”, 전국 6대 광역시의회 교통분야 상임위원장 초청 토론회 자료	<ul style="list-style-type: none"> · 도시철도 무임 손실 증가 원인은 지방자치단체의 재정악화와 무임손실 지원의 한계, 노인인구의 증가, 도시철도의 광역화, 국가공기업과의 차별대우에서 기인. · 무임손실 보상주체의 법률적 규정 준수, 도시철도 건설비 지원 비율로 정부와 지방자치단체의 분담과 한국철도공사 수준의 지원 등 중앙정부의 재정부담, 외국사례의 벤치마킹, 무임손실 보전을 도시철도 운영기관의 경영개선과 지방공기업 부가가치 생산성과 연계하는 방안 제시. · 국가재정과 지방재정은 상호 배타적이라 할 수 없으며, 지방재정의 어려움은 곧바로 국가재정의 어려움으로 연결되며 국가와 지방은 적절한 재원분담을 통해 상생의 방안을 모색할 필요가 있음을 강조.
	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부가 지급해야 하는 바람직한 보조금 금액을 결정하기 위해 공공재 공급과 관련된 외부효과가 상호적인 이익의 확산을 가진다고 가정하여 A지역에서 생산되는 공공재가 A지역 뿐

<p>(조임곤, 2010) “도시철도 무임손실 국비보전에 관한 연구”, 한국지방공기업학회보 제6권 제1호</p>	<p>만 아니라 B지역에게도 혜택을 주고, B 지역에서 생산되는 공공재 역시 A지역에도 혜택을 주는 것으로 가정.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 즉, 지방정부 A가 공공서비스 X_a를 생산하면 A 지역주민은 공공재를 X_a 만큼 소비할 수 있고 B지역 주민도 αX_a 만큼 공공재를 소비할 수 있고, 지방정부 B가 공공서비스 X_b를 생산하면 B 지역주민은 공공재를 X_b 만큼 소비할 수 있고 A 지역주민도 βX_b 만큼 소비할 수 있음. · 결과 : 지방정부 A가 받는 보조금 $S_a = \alpha(P_{xb} - \beta P_{xa}) / (1 - \alpha\beta)$이며, 지방정부 B가 받는 보조금 $S_b = \beta(P_{xa} - \alpha P_{xb}) / (1 - \alpha\beta)$로 지방정부 A가 받는 보조금 S_a는 지역 A로부터 지역 B로 확산되어가는 공공서비스 비율(α)이 클수록 커지게 되며, 타 지역 주민을 위해 무임수송을 많이 하면 더 많이 받음. · 중앙정부의 보조금은 타 지자체가 당해 지자체의 서비스를 이용하는 비율과 관련이 있으며 도시철도 무임수송의 경우는 자치단체 관할구역 이외의 무임승차자의 비율과 관련되어 중앙정부의 보조가 필요함.
<p>(이상국, 2010) “PSO에 따른 비용보상 제도와 바람직한 발전 방향”, 부산발전연구원</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국가전체적인 효율성 측면에서 현재 PSO 노선이나 서비스에 대한 사회경제적 가치평가를 수행하여 공공서비스 제공의 유지 여부를 결정하는 것이 필요하다고 주장. · 원인제공자 부담 원칙을 명시하는 도시철도법 개정 필요. · PSO 보상은 경영개선 노력을 유도해야하며 PSO의 지속적 이행을 위하여 경로할인제도 개선 필요. · 단순히 정부 보상 뿐만 아니라 정부보상과 함께 그에 걸맞는

	도시철도 운영기관들의 자구노력도 뒤따라야 한다는 점 강조.
(유제현, 2009) “정책논변모형을 통한 지하철 무임수송비 부담주체의 정당성 분석”, 서울시립대 석사학위 논문	<ul style="list-style-type: none"> · 경로우대 차원으로 시행된 지하철 무임운송 제도는 인구 고령화가 급속히 진행되면서 도시철도 운영기관의 재정악화 요인으로 작용하는 등 많은 문제점을 야기시킨다고 주장. · 서울도시철도공사 직원 200명을 대상으로 실시한 ‘지하철 운영의 합리화 방안 및 무임수송제도에 관한 직원의식 설문조사’를 통해 무임수송 제도에 대한 개선의 필요성 주장. · 지하철 노인 무임수송제도로 제기되고 있는 무임수송비용 부담주체, 무임수송방법, 무임수송 대상지역, 무임수송 대상연령 등 정책관련 정보를 토대로 정책논변 모형을 통한 지하철 노인 무임수송비 부담주체의 정당성 분석.
(행정안전부, 2009) “2008년도 지방공기업 경영평가 결과 종합보고서”	<ul style="list-style-type: none"> · 무임수송비 보전 지원 예산을 특별시, 광역시의 일반회계에서 지원. · 경로 무임연령 조정, 지하철 무임수송을 교통수당제도로 변경, 우대권 복지카드 도입. · 버스, 지하철, 한국철도공사 등 모든 교통수단에 획일적으로 50%의 할인율 적용. · 정부부처 차원에서 최초로 무임수송에 따른 문제점 인식 및 구체적 대안 제시.
	<ul style="list-style-type: none"> · 부산도시철도의 무임손실액이 급증하고 이유는 정부 혹은 부산시가 무임수송에 따른 결손액을 부산교통공사에 전가한 결과이며 이로 인해 운영적자가 가중되고 있음.

<p>(강석원, 2008) “도시철도의 수입증대에 관한 연구”, 부산대 석사학위 논문</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 노인, 장애인, 국가유공자 등을 위한 무임수송제도는 정부 또는 지자체가 사회복지정책의 일환으로 시행하고 있는 것이므로 그 결손액도 정부 또는 지자체가 부담하는 것이 타당함. · 무임손실액 보전을 위해 정부가 부담하거나 운임인상의 방법이 있지만 전자는 사회복지비용을 모든 국민이 공동으로 부담한다는 것을 의미하지만 후자는 사회복지 비용을 저소득층에게 부담시키는 결과가 발생하므로 정부 혹은 지자체가 부담하는 것이 바람직하다고 주장.
<p>(강경호, 2006) “도시철도 무임수송 제도의 문제점 및 해결 방안”, 철도저널 제9권 2호</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 지방자치단체가 PSO 문제해결을 위한 어떠한 대책도 제시하지 않고 있는 현 상황에서 열악한 재무구조와 과도한 안전투자비 부담을 안고 있는 도시철도 운영기관이 책임을 전담하는 것은 문제. · 무임수송제도의 복지수혜자 보호와 도시철도 운영기관의 비용부담을 해결하기 위해 65세 이상 노인에게 사회적 수당의 성격으로 제공되고 있는 교통수당에 도시철도 이용운임을 포함하여 합리적으로 증액, 지급하여 노인들이 도시철도 운임을 내고 당당하게 도시철도를 이용할 수 있도록 제도화 필요성 강조.
<p>(고경환, 2005) “사회취약 계층을 위한 교통운임 감면제도의 경제적 귀착에 관한 연구”, 사회보장연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 교통운임감면에 따른 공급자의 손실보전을 위한 운임인상의 일부는 소비자에게 귀착되고 나머지 일부는 독점적 생산자가 부담하고 있는 불평등을 제기하고 정부는 복지제도를 시행할 것이 아니라 감면액의 실질적 귀착문제도 고려하여야 한다고 주장. · 도시철도 운임의 인상으로 인한 무임수송 손실의 보전은 역진적인 소득정책으로 앞으로 정부가 지양해야 함을 강조.

제21권 1호	
(이향렬, 2004) “지하철 운임제도의 개선에 관한 연구”, 서울대 석사학위 논문	<ul style="list-style-type: none"> · 무임승차제도는 사회적 약자에 대한 현물급부에 해당하며 무임대상자가 반드시 사회적 약자에 해당되는 것은 아니므로 국가의 보호대상으로 할 필연성은 없으며 일률적인 시행은 효율성과 사회적 형평성 해칠 여지가 있음. · 무임승차제도를 폐지하든가 손실분은 전액 국가가 보전해야 하며 무임비율 축소 또는 할인을 축소 제시.

2. 선행연구의 시사점

도시철도 무임수송에 따른 보상과 관련한 선행연구들의 공통점은 현재 복지차원에서 시행되고 있는 무임수송제도는 도시철도 운영기관들의 경영상태를 악화시키는 주 요인으로 작용하고 있으며 보상과 관련하여 국가공기업인 한국철도공사와의 형평성에 문제를 제기하고 있다. 따라서 무임수송제도를 복지차원에서 계속 유지하기 위해서는 어떤 식으로든지 보상이 필요하다는 것이다. 또한 급격한 고령화에 따른 노인인구 증가 등 무임수송 대상의 급증으로 해당 연령을 상향조정하거나 할인율을 축소할 필요성을 제기하고 있다. 보상의 방법으로는 정부 또는 지자체의 분담을 주장하고 있으며 이를 위해서는 도시철도법 또는 사회적 약자에 대한 법령을 개정해 임의규정 대신 정부보상을 명문화할 것을 제시하고 있다.

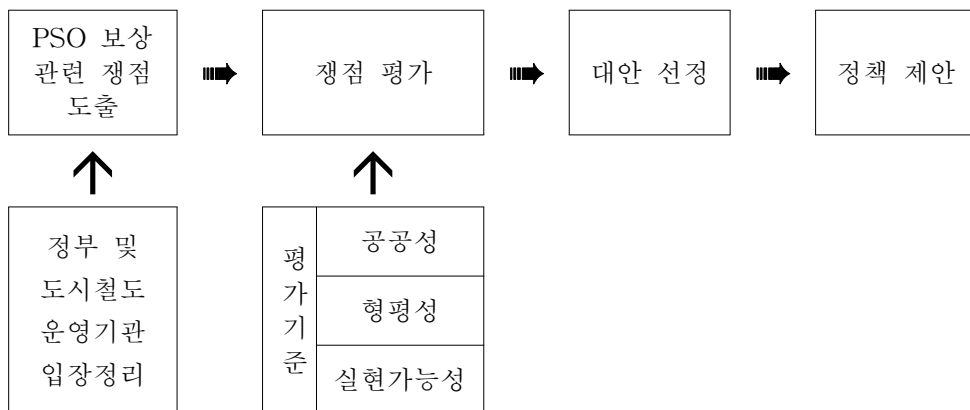
그러나 대부분의 선행연구들은 보상의 필요성을 강조하는 바람에 정작 당사자인 정부의 입장을 제대로 살펴보는 데는 소홀히 한 점이 있다고 것이다. 따라서 정부와 도시철도 운영기관들의 입장을 비교, 평가하여 도시철도 운영기관들의 적자 보전 주장에 대한 당위성과 타 기관과의 형

평성 입증을 통해 PSO 보상에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 연구를 진행할 것이다.

제 4 절. 연구의 분석틀

본 연구는 PSO로 인한 적자가 급증하고 있어 도시철도 경영에 심각한 문제로 대두되고 있는 점을 근본적인 문제로 인식하여 이를 해결하기 위한 PSO 보상의 필요성을 살펴본 뒤 정부와 도시철도 운영기관 간의 보상과 관련한 쟁점에 대한 평가를 통한 정책제안을 목표로 삼고 있다. 본 연구에서는 도시철도의 PSO 보상에 대한 양 측의 쟁점에 대하여 가장 보편적인 평가 기준인 공공성, 형평성, 실현가능성을 기준으로 평가하여 대안을 도출할 것이며 연구의 분석틀은 그림(2-2)와 같다.

(그림 2-2) 연구의 분석틀



제 3 장 공공서비스의무(PSO) 실태 분석

제 1 절. 도시철도 PSO 실태

우리나라의 PSO는 현재 도시철도를 비롯해 철도, 고속도로, 버스, 선박, 전기통신사업 등에 적용되고 있으나 도시철도에만 PSO 보상이 이루어지지 않아 형평성 문제와 함께 도시철도 운영기관들의 과도한 경영적자를 불러오는 주요인으로 지적되고 있다. 부산교통공사의 경우 2010년을 기준으로 총 승객 2억7천4백만명의 24%인 6천5백여만명이 무임으로 이용했으며 무임손실액이 운수수입에서 차지하는 비율도 41%에 달하고 있다. 표(3-1)은 부산교통공사의 연도별 무임승객 및 무임손실액을 보여주고 있다.

(표 3-1) 부산교통공사 연도별 무임승객 및 무임손실액

(단위 : 천명/억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총 승객	251,525	241,555	243,369	237,529	256,832	263,574	274,818
무임승객 (비율)	39,794 (15.8%)	47,906 (19.8%)	53,406 (21.9%)	54,338 (22.9%)	58,059 (22.6%)	61,586 (23.4%)	65,779 (23.9%)
운수수입 (A)	1,436	1,649	1,822	1,862	1,857	1,833	1,880
무임손실액 (B)	294	450	556	640	684	724	772
비율(B/A)	20.5%	27.3%	30.5%	34.4%	36.8%	39.5%	41.0%

출처 : 부산교통공사 내부자료

부산 뿐만 아니라 전국 도시철도 운영기관들도 무임수송에 따른 운영적자로 심각한 경영상 위기에 봉착해 있어 도시철도 PSO 보상 문제에 대한 본격적인 논의가 이루어져야 함을 시사해 주고 있다. 표(3-2)는 전국 도시철도 무임수송 현황을 보여주고 있다.

(표 3-2) 전국 도시철도 무임수송 현황

(단위 : 천명)

구 분	부산교통공사		서울메트로		서울도시철도		대구도시철도		인천메트로		광주도시철도		대전도시철도	
	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)	수송	총수송대비 (%)
2002	32,740	12.0	87,946	8.2	45,977	8.2	7,465	14.1	4,035	5.2	-	-	-	-
2003	36,294	13.8	97,435	9.2	53,457	9.2	4,940	18.9	4,519	5.7	-	-	-	-
2004	39,794	15.8	107,800	10.1	61,255	10.2	8,848	17.4	4,899	6.4	1,657	21.9	-	-
2005	47,906	19.8	115,657	10.9	67,852	11.5	12,473	20.7	5,280	7.6	2,948	26.1	-	-
2006	53,406	21.9	122,919	11.6	75,876	12.8	23,062	21.3	5,654	10.7	3,506	31.9	2,173	21.2
2007	54,338	22.9	130,162	9.0	81,101	13.7	24,509	22.8	6,380	8.7	4,015	28.8	5,190	22.2
2008	58,059	22.6	135,219	12.6	85,820	14.3	25,450	23.0	6,110	8.3	4,827	30.6	6,755	23.0
2009	61,586	23.4	136,059	12.6	83,128	13.9	25,753	23.0	6,645	11.8	5,266	30.6	7,668	22.5
2010	65,779	23.9	137,192	12.6	83,396	13.5	25,157	21.8	7,321	9.1	5,471	31.4	7,873	22.3

출처 : 부산교통공사 내부자료

표(3-2)와 같이 우리나라 도시철도의 무임수송은 승객수를 기준으로 할 경우 총 수송 대비 최저 9.1%(인천)에서 최대 31.4%(광주)에 이르고 있으며 당기순손실에서 차지하는 비율은 최저 12.8%(인천)에서 최대 72.5%(부산)에 달하고 있음을 알 수 있다.

물론 도시철도의 경영적자 원인이 PSO 이행에 따른 무임수송 손실에 국한되어 있는 것은 아니다. 이외에도 과도한 건설 부채로 인한 원리금 상환 부담, 수송원가에 못 미치는 낮은 운임 체계, 기타 안전 및 편의시설 투자비 확대 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 풀이된다. 하지만 건설비 부채로 인한 원리금 상환 부담 부분은 태생적 적자라 할 것이므로 제외하고 여기서는 순수하게 운영에 따른 적자를 살펴보는 것이 적절하다 할 것이다. 따라서 수송원가 이하의 낮은 운임체계, 무임수송 손실분 및 투자비 확대와 운영인력의 적정성 등의 요소들에 대해 살펴봄으로써 PSO가 도시철도 적자에 어떤 영향을 미치는지를 알아보고자 한다.

1. 수송원가 이하의 낮은 운임 체계

2010년을 기준으로 부산교통공사의 승객 1인당 평균 운임은 684원으로 수송원가의 44.1%에 불과하다. 표(3-3)은 최근 3년간 수송원가 대비 평균운임을 보여주고 있다.

(표 3-3) 부산교통공사 1인당 수송원가 및 평균 운임

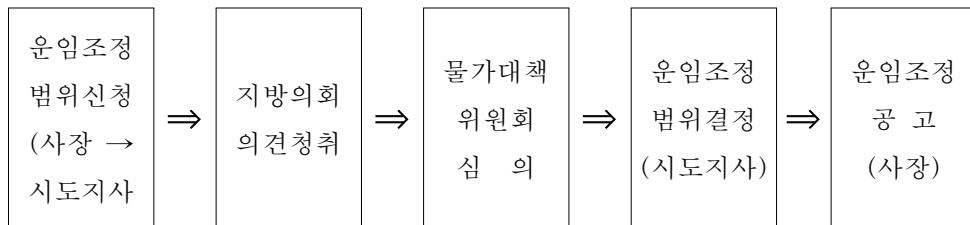
연 도	운송원가	영업원가	수송원가	평균운임	평균운임/ 수송원가(%)
2008	1,503	1,590	1,554	723.1	46.5%
2009	1,497	1,586	1,559	695	44.6%
2010	1,484	1,577	1,551	684	44.1%

출처 : 부산교통공사 내부자료

- ※ 운송원가 = 매출원가 ÷ 수송인원
- ※ 영업원가 = (매출원가 + 판매비와 관리비) ÷ 수송인원
- ※ 수송원가 = [(매출원가 + 판매비와 관리비) + 영업외비용 - 영업외수익] ÷ 수송인원
- ※ 평균운임 = 운수수익금 ÷ 수송인원

또한 도시철도 운임은 정부의 물가관리 정책에 기초하여 낮게 책정되었을 뿐만 아니라 운임조정 절차의 까다로운 번잡성을 비롯해 도시재정의 부담능력과 교통수요, 사회적 환경요인이 반영되지 않았으며 도시철도의 대 승객 서비스에 대한 질과 양적 측면을 고려하지 않은 채 운임체계가 이루어졌다는 점²⁴⁾도 지적되어야 할 것이다. 그림(3-1)은 도시철도 운임조정 절차를 보여주고 있다.

(그림 3-1) 도시철도 운임조정 절차



출처 : 유제현(2009), 앞 논문

2. PSO로 인한 무임수송 손실

도시철도 운영기관들의 경영적자에서 가장 큰 비중을 차지하는 무임수송으로 인한 손실액은 2010년을 기준으로 3,437억원에 달하고 있다. 이같은 손실액은 도시철도 운영기관들의 당기순손실의 39.2%를 차지할 정도로 심각한 것으로 나타났다. 특히 부산교통공사의 경우 당기순손실 대비 무임손실 비율이 72.5%로 나타나 전국 도시철도 운영기관 중 최악의 상

24) 유제현(2009), 앞 논문

황임을 알 수 있다. 표(3-4)는 도시철도 운영기관별 무임손실 현황에 관한 것이다.

(표 3-4) 도시철도 운영기관별 무임손실 현황

(단위 : 억원)

구 분	총 계	서 메트로	서울 도철	부산	대구	인천	광주	대전
무임 손실(a)	3,437	1,390	838	772	239	66	55	77
당기 손실(b)	△8,763	△2,568	△2,266	△1,064	△1,592	△514	△309	△450
비율 (a/b)	39.2%	54.1%	36.9%	72.5%	15.0%	12.8%	17.7%	17.1%

출처 : 부산교통공사 내부자료

부산교통공사의 경우 무임손실액을 산정하는데 있어 무임수송 대상자들이 현금으로 승차를 했을 경우를 산정하여 1, 2구간 평균 운임을 적용하고 있으며 타 도시 역시 유사한 방식으로 손실액을 추정하고 있다. 부산교통공사는 무임손실액에는 대당 2천만원에 달하는 우대권 발급기 156대와 인건비, 전기, 수도료, 유지관리비 등을 포함하여 약 148억원이 추가로 포함돼야 한다는 입장이다. 하지만 현재 승객의 70% 이상이 교통카드를 사용하여 운임을 할인받는 현실을 고려할 때 추후 보상을 위한 손실액 산정시 카드사용을 기준으로 금액을 재산정하는 등 보다 정확한 계산이 필요하다 할 것이다.

도시철도 운영기관들이 우려하는 더 큰 문제는 급격한 노령화에 따른 노인인구의 급증으로 무임손실액도 눈덩이처럼 불어날 것이라는 데 있다. 표(3-5)는 부산교통공사를 포함한 전국의 연도별 무임손실액 전망치를 보여주고 있다.

(표 3-5) 전국 도시철도 연도별 예상 무임손실액

(단위 : 억원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
전국	4,408	5,035	5,752	6,571	7,506
부산	864	917	1,077	1,132	1,150

출처 : 부산교통공사 내부자료

또한 도시철도 운영기관을 관리하는 지방자치단체의 재정상황은 재정자립도와 재정자주도, 재정력지수 모두에서 해마다 악화되고 있어 지방자치단체의 재정지원은 기대하기 힘든 형편이다. 재정자립도는 일반회계 예산에서 자체 재원으로 조달할 수 있는 재정비율인데, 서울을 제외하고는 모든 지역에서 재정자립도가 하락하고 있다²⁵⁾. 즉, 지자체의 재정상황이 갈수록 악화되고 있으며 중앙정부에 대한 의존비율이 상대적으로 높아지고 있음을 나타낸다. 표(3-6)은 각 지자체의 재정자립도 현황이다.

(표 3-6) 지방자치단체 재정자립도

지역	재정자립도			재정자주도			재정력지수		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
서울	90.4	83.4	88.8	92.2	84.2	89.7	1.007	1.011	1.011
부산	55.5	54.1	52.1	69.7	68.2	69.9	0.853	0.754	0.697
대구	50.7	52.7	48.6	70.3	68.9	69.1	0.763	0.720	0.697
인천	75.7	70.0	65.8	79.7	76.7	73.4	0.985	0.955	0.921
광주	42.9	43.2	42.0	68.2	65.2	65.4	0.695	0.587	0.594
대전	54.5	52.1	51.9	69.9	67.7	70.6	0.835	0.750	0.720

출처 : 부산교통공사 내부자료

25) 원구환(2011), 앞 논문

재정자주도는 일반회계 예산 중 자체 재원 이외에 중앙정부의 교부세 규모를 합하여 산정하는 비율인데, 재정자주도의 경우 2011년 서울이 89.7%이고, 부산이 69.9%로 나타나고 있다. 즉, 중앙정부로부터 교부세를 받는다 하더라도 약 70%의 재정 자주성이 인정되고 있다는 점이다. 재정력지수는 기준 재정수입액을 기준 재정수요액으로 나누어 계산하는 비율인데, 1에 가까울 수록 요구되는 행정수요에 비해 수입액이 많은 것을 의미한다. 서울을 제외하고는 모두 1이하의 값을 지니고 있으며 부산의 경우 2010년 기준으로 0.697에 이르고 있다. 따라서 지역에서 요구되는 행정수요에 비해 거두어들일 수 있는 수입액이 약 7할 수준임을 알 수 있다²⁶⁾.

3. 안전시설 투자비 증가

도시철도 운영기관들의 또 다른 적자 원인은 안전시설 투자비 증가이다. 수 백명의 인명피해를 초래한 2003년 대구지하철 화재 사고 이후 도시철도 이용에 대한 시민의 안전의식은 더욱 고조되었으며 이를 계기로 정부에서도 ‘도시철도 종합안전대책’을 수립하여 대형 인명사고를 예방하고 안전시설에 대한 체계적인 관리를 시행하게 되었다.

이같은 안전시설 등 투자수요 급증으로 전국 도시철도 운영기관에서 추진하였거나 계획하고 있는 전동차 내장재 교체비용 등이 1조 7천억원에 달하고 있다. 또한 도시철도 개통 이후 20~30년이 경과된 시설 및 설비의 노후화로 인한 교체 및 정비 비용에도 상당한 비용을 추가로 부담해야 하는 실정이어서 신규 시설투자비는 엄두도 내지 못하고 있다. 문제는 정부가 전동차 내장재 교체비용의 40~50% 수준에서 지원하고 나머지 재원은 자체 조달토록 하고 있어 도시철도 운영기관이나 지방자치단체의 재정 압박과 적자 누적의 요인이 되어왔다²⁷⁾. 표(3-7)은 도시

26) 원구환(2011), 앞 논문

27) 조경태 국회의원 정책자료집(2005), pp 13-14

철도 소방안전대책 소요 사업비를 보여주고 있다.

(표 3-7) 도시철도 소방안전대책 소요 사업비

(단위 : 억원)

구 분	계	서울 1	서울 2	부산	대구	인천	광주
계	17,029	10,353	3,755	1,781	660	442	38
소방안전대책	11,904	8,435	1,894	953	418	204	-
전동차내장재교체	5,125	1,918	1,861	828	242	238	38

출처 : 도시철도 안전투자비 확보방안(2005), 서울메트로 주최 공청회 자료

4. 운영인력 적정성

도시철도의 운영인력이 적정한가를 논할 때는 흔히 도시철도 영업거리당 인력으로 그 효율성을 평가한다. 영업거리 1km당 운영인력을 살펴보면 서울메트로 67.6명, 서울도시철도 40.9명, 부산 34명, 대구 36명, 인천 46.8명, 광주 27.5명, 대전 29.3명으로 나타나고 있다. 이는 도시철도 수송분담률이 높고 개통시기가 오래될수록 운영인력도 많은 것으로 나타나 개통시기와 이용률, 그리고 운영기관별 특성에 따라 상당한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

따라서 개통시기와 이용률이 다른 우리나라의 도시철도를 단순히 비교하여 인력의 적정성을 논하기 보다는 외국과 비교해 보는 것이 한 방안이 될 수 있을 것이다. 무인경전철을 운영하는 부산과 일본의 운영인력을 비교해 보면 부산이 km당 16.4명인데 비해 동경 유리카모메는 13.3명(역당 12.2명), 요코하마 시사이드선 12.3명(역당 9.3명), 동경 니포리·토네리 라인이 7.3명(역당 5.5명)으로 나타나고 있다. 표(3-8)는 일본의 경량전철 대표노선 운영현황을 정리한 것이다.

(표 3-8) 일본 경량전철 대표노선 운영 현황

항 목	동경 유리카모메	요코하마 씨사이드	동경 니포리· 토네리 라인
규 모 (영업거리,역)	14.7km, 16개역	10.6km, 14개역	9.8km, 13개역
차 량	28편성(168량), 1편성 6량	17편성(85량), 1편성 6량	12편성(60량) 1편성 5량
전체 인력(명)	195	130	72
규모 대비 인력 (명)	1Km당 13.3, 1개역당 12.2	1Km당 12.3, 1개역당 9.3	1Km당 7.3, 1개역당 5.5
종합관제	· 관제인력 통합운영	· 관제인력 통합운영	· 관제인력 통합운영
역무원	· 비상시 수동운전 · 역사시설물 일상 점검업무 통합 수행	· 비상시 수동운전 · 역사 시설물 일상 점검업무 통합 수행	· 비상시 수동운전 · 역사 순회점검 · 무인역 일상 점검 외주 용역
검수원	· 기지내 운전업무 수행	· 기지내 운전업무 수행	· 검수업무 전반 외주 용역

출처 : 부산교통공사 내부자료

단순히 영업거리 당 운영인력을 비교해 보면 부산 경전철 인력이 일본에 비해 약간 많아 운영인력의 적정성 문제가 대두될 수도 있다. 하지만 부산이 2011년 개통한데 비해 일본은 이미 20년간의 운영 노하우를 가진 데다 이용 승객들의 질서의식 차이 등을 고려하면 운영인력의 과다 여부는 좀 더 세밀하게 검토할 필요가 있다 할 것이다. 한편, 운영인력의 과다 문제가 도마에 오를 때마다 도시철도 운영기관들이 인력감축을 시도하였지만 전통적으로 강력한 조직력을 발휘하는 노동조합과 안전을 우려하는 시민단체의 반발 등으로 실제로 추진하는 데는 상당한 어려움을 겪었으며 생색내기에 그친 경우가 대부분이었다.

앞서 살펴본 바와 같이 도시철도 운영기관들의 적자 요인으로는 PSO 이행에 따른 무임수송 손실이 가장 큰 부분을 차지하는 것으로 분석됐으며 낮은 운임체계, 안전 및 시설투자비 증가 등의 요인이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 도시철도 경영적자를 해소하기 위해서는 PSO 이행에 따른 무임손실의 보상과 적절한 수준의 운임인상, 그리고 안전 및 시설투자비의 정부 지원 등이 필요하다 할 것이다.

제 2 절. 철도 PSO 손실보상 실태

우리나라에서 공공서비스의무 제공자에게 손실을 보상해주는 PSO 보상 개념에 가장 근접한 것으로는 철도사업을 들 수 있음은 앞서 살펴보았다. 1995년 12월 6일 제정된 “국유철도의 운영에 관한 특별법”은 국가 정책 또는 공공목적의 운임 및 운임 감면으로 발생하는 비용은 그 원인이자가 부담하도록 하고 그 감면에 대한 구체적 범위는 시행령으로 규정하고 있다. 이 근거를 토대로 당시 철도청은 매년 운임감면과 적자노선 운행 손실 등의 명목으로 적자액의 일정부분을 정부로부터 지원받았으나 공공서비스 인정 범위에 대한 논란과 재정지원 근거규정의 미비 등으로 적정 보상 수준에 미치지 못하였다는 평가를 받고 있다.

정부는 2005년 한국철도공사 출범 이후 한국철도공사의 운임할인, 벽지노선 및 특수목적의 운영으로 발생하는 PSO 손실에 대하여 매년 보상을 실시하고 있으며 2005년부터 4년 동안 평균 71.5%를 보상²⁸⁾하고 있다. 하지만 철도 PSO에 대한 보상은 정부의 재정여건에 따라 연도별로 최대 83%에서 최저 61%까지 상당한 차이를 보이고 있어 안정적인 재정운행을 추구하는 공기업에 있어서 불안요인으로 작용하는 점도 있다 할 것이다. 표(3-9)는 철도 PSO에 대한 정부 보상 현황이다.

28) 운임할인 74.9%, 벽지노선 70.1%, 특수목적 75%

(표 3-9) 철도 PSO 보상현황

(단위 : 억원)

구 분		2006년		2007년		2008년		2009년	
		발생	보상(%)	발생	보상(%)	발생	보상(%)	발생	보상(%)
코 레 일	운 임 할인	1,084	821 (75.7%)	1,324	1,115 (84.2%)	1,409	924 (65.5%)	1,441	1,045 (72.5%)
	벽 지 노선	3,081	2,651 (86.1%)	2,881	1,721 (59.7%)	2,925	1,723 (58.9%)	2,963	1,611 (54.3%)
	특 수 목적	15	14 (92.3%)	23	14 (60.1%)	21	15 (71.4%)	22	81 (368%)
	계	4,180	3,486 (83.4%)	4,229	2,850 (67.4%)	4,355	2,662 (61.1%)	4,496	2,737 (60.8%)

출처 : 부산교통공사 내부자료

한편, 수도권 전철 PSO에 대한 정부 보상도 꾸준히 이루어져 왔으며 보상 비율은 평균 67.5%로 나타났다. PSO 발생 대비 보상 비율은 2007년 78%, 2008년 57%, 2009년 66% 등으로 정부 재정여건에 따라 차이를 보이고 있으며 구체적인 보상 현황은 표(3-10)과 같다.

(표 3-10) 수도권 전철의 PSO 보상 현황

(단위 : 억원)

구 분	2007년		2008년		2009년		비 고
	발생	보상 (%)	발생	보상 (%)	발생	보상 (%)	
전철	1,010	795 (78.7%)	1,085	620 (57.1%)	1,132	757 (66.8%)	

출처 : 부산교통공사 내부자료

1. 운임감면액 손실보상

현재 철도운영자에 대하여 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 노인, 장애인, 국가유공자 등에 대해 감면해주는 운임에 대해 손실보상이 이루어지고 있다. 경로 할인은 노인복지법 제26조에 의거해 65세 이상 노인에게 대해 무궁화호와 통근열차, 수도권 전철에 대해 각각 30%~100%까지 운임감면이 이루어지고 있으며 장애인은 장애인복지법 제2조에 따라 장애인 본인과 보호자 1인에 대하여 무궁화호와 통근열차, 수도권 전철에 한하여 50%~100% 감면을 해주고 있다. 국가유공자에 대하여는 국가유공자등예우및지원에관한법률, 독립유공자예우에관한법률, 5·18민주유공자예우에관한법률 등에 근거하여 KTX를 제외한 새마을호 이하 모든 열차에 대해 연간 6회 무임승차 및 50% 운임감면이 이루어지고 있으며 수도권 전철은 100% 감면해 주고 있다. 즉, 운임할인에 대해서는 PSO 보상대상에 대한 경영손실 총액을 보상하되 정액보상방식을 취하고 있다²⁹⁾. 철도 운임 할인액 보상대상은 표(3-11)에 나타나 있다.

(표 3-11) 철도 운임할인액 보상 대상

구 분	경 로	장애인	국가유공자
도시철도(Korail 수도권 전철 포함)	무임	무임	무임
KTX	30%	30%	50%
새마을/무궁화/통근열차	30%/30%/50%	30~50%/50%/50%	6회 무임/50%

출처 : 이상국(2010), 앞 자료

2. 벽지노선 운행에 따른 손실액 보상

철도산업발전기본법 제32조는 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도 이용 수요가 적어 수지균형의 확보

29) 이상국(2010), 앞 자료

가 극히 곤란하여 벽지노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 하는 경우로서 공공목적을 위하여 기초적인 철도 서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실에 대하여 보상하도록 규정하고 있다. 보상대상 노선은 2006년까지는 경의선 등 12개 노선이었으나 2007년부터는 경북선 등 9개 노선이 그 대상이며 보상액은 철도운영자가 산출한 비용과 수익의 차이를 기준으로 산출한다. 그러나 현행 벽지노선 선정기준의 근거가 미약할 뿐만 아니라 통합채산제에 따라 노선별 영업 손익을 산출하기 위한 원가와 수입의 계산이 불분명하고 복잡하여 보상대상 노선의 선정기준에 대한 논란이 있다³⁰⁾. 벽지노선에 대한 손실보상은 노선별 영업계수에 따른 보상노선을 선정하여 비용초과분에 대한 총액보상방식을 취하며 선정기준은 영업계수($OR = \text{영업비용} / \text{영업수익} \times 100$) > 200%³¹⁾ 이다. 벽지노선 운행에 따른 경영손실액 보상대상은 표(3-12)와 같다.

(표 3-12) 벽지노선 운행에 따른 경영손실액 보상대상

수도권	호남권	영남권	강원권
경의선 (도라산~서울) 용산선 (용산~수색) 교외선 (능곡~의정부)	군산선 (군산~익산) 경전선 (송정리~삼랑진)	대구선 (동대구~영천) 경북선 (김천~영주) 진해선 (창원~진해) 동해남부선 (부산진~포항)	영동선 (영주~강릉) 정선선 (구절리~증산) 태백선 (제천~백산)

출처 : 이상국(2010), 앞 자료

3. 특수목적 운행 손실보상

특수목적 운행 손실보상은 국가적 특수 수요를 충당하기 위한 목적이거나 천재지변 등의 사유로 노선을 연장 또는 변경하거나 임시노선을 운행

30) 옥병석(2009), 앞 논문

31) 이상국(2010), 앞 자료

함으로써 발생한 손실에 대해 보상하는 것으로 특별동차사무소³²⁾ 운영 및 유지를 위하여 지출한 인건비 및 운영비, 유지보수비 등이 이에 해당된다.

제 3 절. 타 교통수단 PSO에 대한 손실보상 실태

1. 벽지 노선버스의 운행에 따른 손실보상

여객자동차운수사업법 제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등)는 국토해양부장관이나 시·도지사가 벽지노선이나 수익성이 없는 노선의 운행을 명령할 수 있다고 규정하고 있다. 이 때 명령을 이행함에 따라 손실이 발생한 경우에는 대통령령에 따라 보상하도록 규정하고 있는데, 동법 시행령 제15조(개선명령 또는 운행명령으로 인한 손실의 보상)에서는 벽지노선의 운행에 따른 개선명령으로 인한 손실보상은 당해분기 종료 후 30일 이내에 청구서에 손실액의 산출명세서를 첨부하여 국토해양부장관 또는 시·도지사에게 제출하도록 하고 있다. 손실보상금의 청구를 받은 경우 운행거리, 운행횟수 및 승차인원 등을 기준으로 이를 심사한 후 정당하다고 인정되는 때에는 국토해양부령이 정하는 손실보상금을 청구인에게 지급한다. 심사결과 운송사업자의 손실보상금 청구액이 부당하다고 인정되는 때에는 그 금액을 조정할 수 있으며, 이 경우 시·도지사는 당해 명령노선의 교통량을 조사할 수 있다. 시·도지사는 청구된 손실보상금이 분기별 예산을 초과하는 때에는 예산의 범위 안에서 손실의 비율에 따라 이를 지급할 수 있고, 특별한 사유가 없는 한 다음 분기에 미지급된 손실보상금을 우선 지급하여야 한다고 규정돼 있다. 즉, 정액보상방식을 취하며 분기별로 집행하되, 구체적인 산정방식은 다음과 같다.

손실액(1일)³³⁾=운임(km당)×운행거리(km)×(Avg R-Obs R)×운행횟수]

32) 대통령, 국무총리, 외국정상 등의 귀빈이 국무수행을 위하여 열차를 이용할 경우 이들의 행정상의 편의제공과 안전을 도모하기 위해 설치, 운영

※ Avg R = 평균 승차인원, Obs R = 실제 승차인원

또한 2005년부터 4년간 벽지노선 버스운행에 따른 PSO 보상 현황은 표(3-13)과 같다.

(표 3-13) 벽지노선 운행에 따른 PSO 보상 현황

(단위 : 백만원)

구 분	근 거	보 상 현 황			
		2005년	2006년	2007년	2008년
계		28,343	33,462	41,484	44,704
수송시설이용 지원운임감면	국가유공자 관련 법률	1,614	2,114	3,589	4,207
벽지버스노선 적자보전	여객자동차 운수사업법	26,729	31,348	37,895	40,497

출처 : 임명현(2008) “공익서비스보상 법제에 관한 연구” 재구성

2. 선박취항 명령에 따른 손실보상

해운법 제15조(보조항로의 지정과 운영)는 국토해양부장관이 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보존하는 항로를 지정하여 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 동법 제16조(보조항로 운항명령 등)는 국토해양부장관이 지정된 보조항로를 운영하려는 자가 없거나 재해 등 긴급한 상황이 발생(보조항로 외의 항로에서 발생하는 경우 포함)하는 등 필요하다고 인정되면 일정한 기간을 정하여 여객운송사업자에게 여객선의 운항을 명할 수 있다고 규정하고 있다. 선박 취항 명령에 따른 PSO 보상현황은 표(3-14)와 같다.

33) 여객자동차운수사업법 시행규칙 제46조(손실보상금의 계산 등)

(표 3-14) 선박 취항명령에 따른 PSO 보상 현황

(단위 : 백만원)

구 분	근 거	보 상 현 황			
		2005년	2006년	2007년	2008년
계		7,061	12,723	14,290	16,427
내항 여객선 운임과 운임보조 (도서민)	해운법 제44조	-	4,991	5,700	6,181
보조 항로 운항 명령 손실 보상	해운법 제16조	7,061	7,732	8,590	10,246

출처 : 임명현(2008), “공익서비스보상 법제에 관한 연구”에서 재구성

2005년을 기준으로 27개 항로, 14개 운행사업자, 30척의 선박에 대하여 손실보상을 하고 있는데 해운법 시행령 제12조(손실보상금의 결정 및 지급방법)에서는 선박 취항명령으로 인하여 손실을 입은 여객운송사업자는 국토해양부령에 따라 매월 국토해양부장관에게 손실보상금의 지급을 청구할 수 있으며, 국토해양부장관은 예산의 범위 내에서 매월 손실보상금을 지급하도록 규정하고 있다. 여기서 손실보상금의 예산기준은 전년도에 발생한 손실액과 당해 연도에 추가로 여객선의 취항 등을 명령함으로써 발생한 손실액을 합산한 금액으로 하도록 규정하고 있다. 다만, 손실이 예상되는 여객운송사업자는 손실보상금의 정액지급을 신청할 수 있는데 그 타당성 분석을 통하여 필요하다고 인정되면 손실보상금을 정액으로 지급할 수 있다. 정액지급을 위한 손실보상금은 최근 2년간 지급한 평균손실보상금을 기준으로 전년도 물가상승률을 감안하여 정한다. 손실보상금을 정액으로 지급하는 경우 지급된 손실보상금과 실제 손실액과의 차액은 환급의 대상이 아니며, 손실보상금을 정액으로 지급받은 여객운송사업자는 그 집행현황을 분기별로 지방해양항만청장에게 보고하여야 한다. 또한 손실보상금 지급통지서에는 경영개선 등을 위하여 필요하다

고 인정하는 권고사항을 기재할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 선박 취항 명령에 따른 손실보상은 정액보상방식이며 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{지급액}^{34)} = [(C_{t-2} \times 0.6) + (C_{t-1} \times 0.4)] * (1 + \text{CPI}\% \times t - 1),$$

※ C=손실보상금, CPI=소비자물가상승률, t-2(t-1)=전전전도(전년도)

3. 전기통신사업자의 보편적 서비스(Universal Service) 제공에 따른 손실보전

보편적 서비스제도는 모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 운임으로 전기통신역무를 제공받을 수 있는 환경을 구축하기 위해 도입된 제도로 유선전화서비스, 긴급통신용전화서비스, 장애인·저소득층 등의 운임감면 전화서비스가 해당된다. 전기통신사업법 시행령 제2조의 3에 따르면 보편적 의무 제공사업자는 사업규모, 품질 및 운임수준과 전기통신사업자의 기술적 능력 등을 고려하여 지식경제부 장관이 정보통신정책심의위원회를 거쳐 지정하고, 지정된 사업자는 당해 서비스의 제공의무를 부담하도록 한다. 이러한 법령을 토대로 2000년 이후 KT가 보편적 서비스 제공자로 선정되어 역무를 수행하고 있다. 2004년 7월 개정된 전기통신사업법 시행규칙은 매출액이 300억원을 넘는 기간통신 사업자들이 보편적 서비스 손실을 각 분담사업자별 매출액 규모에 따라 분담하도록 규정하고 있다³⁵⁾.

보편적 서비스 제공에 따른 손실보상은 서비스 제공에 따른 소요비용에서 수입을 차감한 금액으로 하며, 손실액을 산정할 때에는 보편적 서

34) 이상국(2010), 앞 자료

35) 변재호(2008), “보편적 서비스 지원제도 비교연구”, 한국통신학회지 제33권 제5호

비스 제공에 따른 간접적 편익을 고려하는데 시내전화 서비스는 보편적 역무제공에 따른 간접적 편익으로서 권역별 손실의 30%를 차감한다. 잠정 보편적서비스 손실보전금은 이렇게 산정된 금액에 지경부장관이 정하여 고시하는 손실보전비율(시내전화 서비스 70%, 도서통신서비스와 시내공중전화 서비스 90%)을 곱하여 산정한다. 이때 실제로 전기통신사업자에게 분담되는 손실보전금은 잠정 보편적 서비스 손실보전금에서 보편적 서비스 외 전기통신서비스의 매출액을 기준으로 분담하는 금액과 지경부장관이 전기통신사업자의 분담능력 등을 고려하여 산정한 금액을 차감하여 산정된다. 즉, 전기통신사업자의 보편적 역무제공에 따른 손실보전은 정률보상방식이며 손실보전액은 다음과 같다.

손실보전액³⁶⁾=(서비스제공 소요 비용-수입)×손실 보전비율(70%~90%)이다.

4. 고속도로 PSO 손실보상

고속도로는 1963년부터 군, 경이나 구급차량, 장애인, 국가유공자 등의 통행료에 대해 면제 또는 할인 등 감면제도를 시행하여 오고 있다. 고속도로 통행운임의 납부대상과 징수방법 등에 대해서는 유료도로법에서 규정하고 있으며, 통행운임의 면제 및 할인 등에 대해서도 그 대상과 범위를 규정하고 있다.

한국도로공사는 공공서비스비용의 정부보상을 위해 2009년 4월 한국도로공사법 제16조의2(공익서비스비용의 부담)를 신설하여 공사의 공익서비스제공으로 발생하는 공익서비스비용은 국가 또는 해당 공익서비스를 직접요구한자(원인제공자)에게 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있도록 명문화했다. 표(3-15)는 고속도로 통행료 할인을 등 감면대상에 관한 것이다.

36) 이상국(2010), 앞 자료

(표 3-15) 고속도로 통행료 감면 대상

항 목		할인률	시행일
면제	군작전용차량, 구급·구호, 소방차량	면제	1963.11.5
	교통단속용 차량, 우편업무 차량	면제	1964.7.23
	경찰작전차량, 유료도로 건설, 유지관리차량	면제	2001.9.6
	긴급물류수송차량, 긴급통행 제한차량	면제	2004.12.31
	독립유공자	면제	2005.5.7
	국가유공자(1급~5급)	면제	1988.11.1
	5·18민주화운동부상자(1급~5급)	면제	2004.12.31
할인	국가유공자 6~7급	50% 할인	1997.8.1
	5·18민주화운동부상자(6급~14급)	50% 할인	2004.12.31
	장애인차량	50% 할인	1997.8.1
	경차	50% 할인	1996.6.1
	고엽제환자(후유증 및 후유의 증환자)	50% 할인	2001.5.1
	출퇴근차량	20%, 50%할인	2000.1.10
	화물차(심야)	20%~50% 할인	2000.1.10
	하이패스 상시할인	5% 할인	2005.12.1

출처 : 한국도로공사 내부자료

고속도로 통행료 감면제도는 1963년 우리나라에 유료도로 제도가 도입된 이래 정부의 공적업무 수행의 효율성 제고와 보훈, 복지 혜택 등을 위하여 지속적으로 시행해 오고 있으며 점점 그 대상이 확대되어 왔다.

고속도로 통행료에 대한 국가 정책적, 공공목적의 감면액은 지속적으로 늘어나 2008년을 기준으로 총 통행료 수입 2조7천여억원의 7.5%에 해당하는 2,043억원에 달하고 있는 실정이다³⁷⁾. 한국도로공사는 도로공사법 개정으로 PSO 정부보상의 근거를 마련한 뒤 2011년 PSO 보상금 1천억원을 우선 요구했으나 국회에서 전액 삭감되는 바람에 아직까지 보전을 받지 못하고 있는 실정이다.

제 4 절. 주요 국가의 PSO 실태

1. 외국의 도시철도 운임할인

일본을 제외한 대부분의 국가에서는 도시철도를 보편적 서비스로 보고 일정한 연령 및 소득수준, 이용시간대 등을 고려하여 도시철도 운임에 대한 할인 및 무임을 실시하고 있다. 표(3-16)은 주요 국가의 도시철도 운임할인 현황이다.

(표 3-16) 외국의 도시철도 운임할인 현황

국 가	할인율	할인대상	비 고
영국	지역별 차이	60세 이상	·평일(월~금) 오전9시 이후 ·주말과 공휴일에 한해 무임
	런던은 100%		
프랑스	지역별 20%~100%	60세 이상	·파리거주 노인은 월 소득액이 일정 수준 이하인 경우 무임
	파리는 100%		
독 일	50%	남자 65세 이상 여자 60세 이상	·경로우대증 발급
네덜란드	편도 40%, 왕복 45%	65세 이상	·할인가능시간 제약

37) 옥병석(2009), 앞 논문

덴마크	50%~75%	65세 이상	·1년에 7일 무료 이용
벨기에	50%	65세 이상	·저소득층 노인
미 국	30%~50%	65세 이상	·비 rush-hour 이용 조건
일 본	-	-	·일반운임과 동일 ·고령자 이용편의 고려

출처 : 부산교통공사 내부자료

2. 유럽 연합의 PSO 보상

유럽 연합에서 철도 공공서비스 비용보상 제도를 유지하는 것은 기본적인 통행권 만족을 통한 국민의 이익 증진이라는 차원과 적정한 철도서비스의 보장을 통한 지역 균형발전과 사회복지에 있다. 보상대상 노선의 선정은 국가별로 지형적 조건, 철도망과 통행시장의 특성, 열차 서비스 등을 고려하여 정책적 판단에 따라 결정하지만 최근에는 시장 자유화의 방향으로 나아가고 있다. 국가별로 지방노선에 국한하기도 하고 장거리 여객통행을 포함시키기도 한다³⁸⁾. 예를 들어 핀란드는 인구밀도가 낮은 지역의 장거리 노선을 대상으로 하며, 독일은 단거리 노선(여객의 대부분이 50km 미만이거나 1시간을 넘지 않는 경우)을 대상으로 하고 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 스위스 등은 전체 노선을 대상으로 한다.

유럽 연합의 법률에 의하면 공공서비스 비용 보상액의 결정은 일정수준의 서비스와 효율적인 운영을 전제로 산정되어야 하며, 비용과 수입에 대한 추정 및 보상액은 계약시작 1년 전에 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 또한 보상액에는 자본보상액 수준에서 적정한 이윤을 추가할 수 있으며, 운영자는 공공서비스 비용 보상부문에 대하여 분리된 회계로 운영하여야 한다. 다만, 적정 이윤에 대한 보상은 입찰인 경우에 한하고, 경쟁입찰이 아닌 경우에는 운영을 적정하게 수행하였을 경우에 발생할

38) 배정열(2008), 앞 논문

수 있는 통상적인 비용분석과 비교를 통해 보상수준을 결정하도록 하고 있다. 또 보상계약 방식 및 관리는 대부분 중앙정부가 관리하며 직접협상 방식을 택하고 있으나 일부국가는 지방정부가 역할분담을 하거나 생산성을 높이고 비용을 줄이기 위해 경쟁 입찰방식을 도입하기도 한다³⁹⁾. 유럽연합의 보상계약 방식 및 관리주체는 표(3-17)과 같다.

(표 3-17) 유럽 연합의 보상계약 방식 및 관리주체

구 분	중앙정부 (14개국)	중앙+지방 (7개국)	지방정부 (4개국)
직접협상 (13개국)	벨기에, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 라트비아, 룩셈부르크, 슬로베니아	체코, 에스토니아, 슬로바키아, 스페인	프랑스
직접협상 + 경쟁입찰 (9개국)	오스트리아, 덴마크, 리투아니아, 노르웨이, 포르투갈	네덜란드, 스위스	독일, 이탈리아
경쟁입찰 (3개국)	영국	스웨덴	폴란드

출처 : “Public Service Rail Transport in the European Union : An Overview”, CER(2005.11), 재인용 : 배정렬(2008)

3. 미국의 교통운임 할인제도 및 PSO 보상

미국에서는 65세 이상 노인의 경우(일부 지역은 60세) 각 주마다 할인율의 차이는 있지만 의료보험증, 운전면허증, 출생증명서, 기타 노인임을 증명할 수 있는 신분증을 제시하면 기차, 버스, 도시철도, 고속버스 등의 운임을 일정 부분 할인받을 수 있다. 대부분의 주에서는 지역별 교통수단과 노인연령기준, 그리고 시간대에 따라 할인율의 차이를 보이

39) 옥병석(2009), 앞 논문

고 있다⁴⁰⁾. 미국의 지역별 노인 교통운임 할인에 대한 내용은 표(3-18)에 나타나 있다.

(표 3-18) 미국의 지역별 노인 교통운임 할인 현황

지역 \ 교통	철도	도시철도	버스	고속버스	대상기준
Virginia	50% 할인 (\$ 8.10 → \$4.10)				65세 이상
Maryland		54% 할인 (\$1.20→\$0.55)	54% 할인 (\$1.20→\$0.55)		65세 이상
Massachusetts	50% 할인	72% 할인 (\$1.25→\$0.35)	72% 할인 (\$0.90→\$0.25)	50% 할인	-
Indiana	최소 50% 할인				65세 이상
Illinois	ID 카드 RTA 할인 운임				
Texas	60% 할인 (\$1.25→\$0.50)		60% 할인 (\$1.25→\$0.50)		65세 이상
California	성인 피크 운임 50% 할인	LA : 64% 할인 (%1.25→\$0.45) Oakland : 75% 할인 (\$24→\$6 월간)	57% 할인 (\$1.75→\$0.75)		철도 : 65세 이상 도시철도 : 62세 이상 버스 : 60세 이상
New York	피크운임 50% 할인	50% 할인 (\$2.00→\$1.00)	50% 할인 (\$2.00→\$1.00)	50% 할인 (\$4.00→\$2.00)	65세 이상
Florida	50% 할인 (\$2.00→\$1.00)	50% 할인 (\$1.25→\$0.60)	50% 할인 (\$1.25→\$0.60)	50% 할인 (\$1.50→\$0.75)	65세 이상

40) 석재은·정경희·김용하·이윤경(2005), “노인교통이용 등 운임제도 연구”, 보건복지부 한국보건사회연구원 정책보고서

New Jersey	50% 할인	30% 할인 (\$1.50→\$1.00)	50% 할인		65세 이상
	- 62세에서 64세 사이 노인의 비 피크시간대 탑승 : · 철도를 제외하고 평일 오전 9시30분에서 오후 4시 사이에 출발하거나 오후 7시부터 오전 6시 사이에 출발하는 버스, 경전철 · 토, 일요일 및 공휴일 - 62세에서 64세 사이의 노인은 평일 보통 편도운임의 절반 운임 이하 : 토, 일요일 및 공휴일 모두 해당				
Pennsylvania	-보통운임 - 무료 또는 \$1 -피크시 보통운임의 절반 이하	-\$2(보통운임) - 무료	- \$2(보통운임) - 무료		65세 이상
	- 보통운임 : 평일 오전 7시~8시 및 오후 4:30~5:30 . - 무료 : 평일 나머지 22시간 및 주말과 주요 공휴일 중일 (지역철도 : Pennsylvania 내 여행시, 다른 노인들은 \$1) - 보통운임의 절반이하 할인(지역철도) : Pennsylvania외부로 여행				
Washington	50% 할인 (\$2.00→\$1.00)			최소 50% 할인 (\$1.25 ~ \$2.50→\$0.50 ~ \$1.25)	65세 이상
Georgia		50% 할인 (\$1.75→\$0.85)	50% 할인 (\$1.75→\$0.85)		65세 이상
Ohio		60% 할인 (\$1.25→\$0.50)	60% 할인 (\$1.25→\$0.50)		
Washington D.C.		보통운임의 50% 할인 (보통운임 \$1.35)	보통운임의 50% 할인 (보통운임 \$1.25)	보통운임의 50% 할인 (보통운임 \$3.00)	65세 이상

출처 : 석재은외(2005), 앞 보고서

미국 역시 유럽 연합 국가들과 마찬가지로 주별로 일정비율을 할인해 주고 있지만 이로 인한 PSO의 재정부담이 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 것은 아니다.

4. 일본의 노인 교통관련 제도

일본은 대부분의 유럽국가나 미국과 달리 버스, 도시철도 및 철도 등 대중교통 이용시 노인의 운임할인제도가 실시되고 있지 않다. 그렇지만 노인의 원활한 사회참여 및 이동권을 보장하기 위하여 환경개선사업을 실시하고 있다. 또한 급속하게 진행되는 고령화 현상에 대응하기 위해 「고령사회대책기본법」을 제정하여 이를 실천하기 위한 고령사회대책을 수립하고 있다. 일본은 특히 누구라도 활동하기 쉽도록 “보편적 디자인(universal design)”의 사고 방식에 기초하여 공공교통기관, 도로, 교통안전시설, 공공시설, 주택 등 모든 생활환경의 배리어프리(barrier-free)화를 도모하고 있다⁴¹⁾.

5. 외국의 PSO 관련 재정부담

노인교통운임 할인으로 인하여 발생하는 비용의 부담은 국가별, 운영주체별로 대처 방식이 상이하다. 영국의 경우 국영으로 운영하는 철도와 고속버스에 한하여 노인에게 할인을 해주고 있으며 프랑스는 국영철도의 운임을 교통체증 시간에 대한 제한을 두고 50%를 할인해주고 있다. 따라서 영국이나 프랑스와 같이 운송사업체가 국영인 경우에는 국가에서 비용을 부담한다고 볼 수 있다. 프랑스와 네덜란드 등 몇몇 국가는 저소득층 노인에게 한하여 운임을 할인해주고 그 비용을 지자체에서 보존하고 있다. 프랑스 역시 지역별로 상이한데 파리의 경우 노인의 소득이 일정 수준 미만이면 버스와 도시철도를 무료로 이용할 수 있으며 관련 비용은 지자체의 예산으로 충당하고 있다. 네덜란드는 버스의 경우 지방정부로부터 재정을 지원받고 있다⁴²⁾. 즉, 노인교통운임 할인에 대한 정부의 직

41) 석재은 외(2005), 앞 보고서

접적인 보상은 이루어지지 않고 있으며 일부국가는 지방정부에서 저소득층 등 매우 제한된 경우에 한하여 일정부분을 지원하고 있음을 알 수 있다. 특히, 도시철도의 운임할인에 대해 중앙정부가 직접 보상하는 경우는 전혀 없는 것으로 나타나고 있다.

제 5 절. PSO 실태 연구의 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 국내의 대표적인 PSO 보상 유형인 철도의 경우 운임감면 손실보상, 벽지노선 운행 손실보상, 특수목적 운행 손실보상으로 나눌 수 있다. 운임감면 손실보상은 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 특정계층이나 지역민에게 운임을 감면할 경우 그 감면액을 보상하는 것으로 다른 유형에 비해 보상적용 대상자와 보상액이 법령에 비교적 명확하게 규정돼 있다. 이 경우의 손실발생 원인은 국가의 공공정책에 따른 것이라는 점에서 손실액을 보상해 주는 것이 타당하다고 하겠다. 벽지노선 운행 손실보상은 이용수요가 적어 수지균형의 확보가 곤란한 벽지노선 또는 역의 서비스를 제공한데 따른 손실보상으로 보상의 대상이나 보상액의 산출이 타 유형에 비해 명확하다고 볼 수 없다. 벽지노선의 선정이나 보상액의 산출이 곤란할 뿐만 아니라 손실의 발생원인도 국가의 정책 필요상 요인과 경영 비효율이 결합된 경우에는 그 구분이 쉽지 않다. 특수목적 운행 손실보상은 국가의 특수수요에 충족하기 위한 것으로 그 보상대상과 보상액 산정이 비교적 명확하다고 할 수 있으며, 국가행정력에 의해 발생한 손실에 대해서는 정당한 보상이 이루어져야 할 것이다.

외국의 경우 일본을 제외한 유럽과 미국 등 대부분의 국가들은 노인에 대해 일정액의 교통운임을 할인해 주는 제도를 시행하고 있다. 그러나

42) 석재은외(2005), 앞 보고서 p. 65

우리나라와 같이 일정 연령이상의 노인들에게 무조건적으로 할인을 해주는 것이 아니라 저소득층이나 특정 시간대를 정하여 할인을 해주고 있는 것으로 나타났다. 할인율에 있어서도 지역별과 시간대별로 상이하며 PSO 보상은 영국과 프랑스 등 중앙정부가 직접 운영하는 철도를 제외하고는 중앙정부 차원의 보상은 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

결국 대부분의 국가는 중앙정부 차원에서 교통수단에 PSO를 부과하지도 않고 따라서 PSO에 따른 손실보상도 이루어지지 않고 있다. 역설적으로 우리나라와 같이 국가에서 법률로 공공서비스를 부과하는 경우 그로 인한 손실은 국가에서 부담해야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

제 4 장 도시별 무임수송 차이 요인에 관한 고찰

제 1 절. 무임수송대상자의 이용 빈도에 따른 차이

도시철도가 운영되는 우리나라 6대 도시의 무임수송 비율은 도시별로 상당한 차이를 보이고 있다. 서울과 인천 등 수도권 보다 지방 도시의 무임수송 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도시철도가 운영되는 6대 도시의 무임수송 비율을 살펴보면 2010년을 기준으로 광주도시철도가 31.4%로 가장 높았으며 부산 23.9%, 대전 22.3%, 대구 21.8%, 서울 13%, 인천메트로 9.1%로 나타나고 있다. 단순한 생각으로는 무임수송 대상자인 노인과 장애인, 그리고 유공자의 비율이 높을 수록 무임수송 비율이 높을 것으로 예상하지만 실제로는 무임수송 대상자가 인구에서 차지하는 비율 보다는 이들이 얼마나 자주 도시철도를 이용하는가에 따라서 차이가 나는 것으로 분석됐다.

무임수송 대상자 중 가장 큰 비율을 차지하는 노인인구를 살펴보자. 2010년을 기준으로 우리나라 전체의 노인인구 비율은 11%로 나타나고 있다. 6대 도시의 65세 이상 노인인구는 전국 평균보다 낮은 9.6%이며 부산(11.6%), 대구(10.2%), 서울(9.5%), 광주(9%), 인천(8.7%)과 대전(8.7%) 순으로 나타나고 있다. 표(4-1)은 2010년 기준 6대 도시의 65세 이상 노인인구 현황이다.

(표 4-1) 2010년 기준 6대 도시 65세 이상 노인인구 현황

(단위 : 명)

구분	계	남자	여자	노령화지수	고령인구비율
서울	928,956	402,818	526,138	68.5	9.5%
부산	397,130	164,621	232,509	85.9	11.6%

대구	251,516	101,474	150,042	64.8	10.2%
인천	232,199	93,325	138,874	53.1	8.7%
광주	133,137	54,244	78,893	49.5	9%
대전	131,015	53,692	77,323	51	8.7%

출처 : 통계청(2010년 인구주택 총조사) 자료 재구성

우리나라 도시철도 무임수송에서 두 번째로 높은 비중을 차지하는 것은 장애인이다. 2010년을 기준으로 우리나라의 장애인수는 총 인구 4,858만명의 5.2%인 251만7천여명으로 나타나고 있다. 도시철도가 운행되는 전국 6대 도시의 장애인은 해당 도시의 인구 대비 4.2%~5%로 전국 평균에 비해서 약간 낮게 나타나고 있다. 인구 대비 장애인 비율은 부산이 가장 높아 5%로 나타나고 있으며 인천(4.9%), 대구 및 대전(4.7%), 광주(4.6%), 서울(4.2%) 순으로 나타나고 있다. 표(4-2)는 도시철도가 운영되고 있는 6대 도시의 장애인 현황이다.

(표 4-2) 2010년 기준 6대 도시 장애인 현황

(단위 : 명)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
인구 수	9,794,304	3,414,950	2,446,418	2,662,509	1,475,745	1,501,859
장애인 수	414,522	172,765	117,141	131,815	68,518	71,164
장애인 비율	4.2%	5%	4.7%	4.9%	4.6%	4.7%

출처 : 통계청(2010년 인구주택 총조사) 자료 재구성

또 다른 무임수송 대상인 유공자는 2010년을 기준으로 모두 33만6천6백여명으로 우리나라 총 인구의 0.7%를 차지하고 있다. 도시별 거주인구는 서울 6만3천여명, 부산 2만4천여명, 대구 1만9천여명, 인천 1만4천여

명, 광주 1만1천여명, 대전 1만여명으로 나타났다. 5.18민주유공자는 전체 4,095명 가운데 절반 가량인 1,990여명이 광주광역시에 거주하고 있는 것으로 집계됐다. 이들이 각 도시 인구에서 차지하는 비율은 광주와 대구(0.79%)가 가장 높았으며 부산(0.73%), 대전(0.68%), 서울(0.64%), 인천(0.53%) 순으로 나타났다. 표(4-3)는 6대 도시에 등록된 국가 유공자 현황이다.

(표 4-3) 2010년 기준 6대 도시 등록 국가유공자 현황

(단위 : 명)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
인구수	9,794,304	3,414,950	2,446,418	2,662,509	1,475,745	1,501,859
유공자 수	63,034	24,877	19,447	14,126	11,617	10,217
유공자 비율(%)	0.64	0.73	0.79	0.53	0.79	0.68

출처 : 국가보훈처 자료 재구성

그렇다면 무임으로 도시철도를 이용할 수 있는 대상자인 노인, 장애인 및 유공자가 각 도시 인구에서 차지하는 비율과 실제 승차 비율과는 어떤 차이가 있는지를 살펴보자. 서울의 경우 무임수송 대상은 전체인구의 14.3%이며 실제 무임수송 인원은 13%로 도시철도 이용빈도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났으며 인천은 무임수송 대상이 인구대비 14.1%인데 비해 실제 승차인원은 5%나 적은 9.1%로 나타나 가장 이용빈도가 낮은 것으로 분석됐다. 부산은 무임수송 대상자가 인구 대비 17.3%이나 실제 무임수송 인원은 6% 이상 높은 23.9%로 나타나고 있으며 대구는 15.7%인데 비해 실제 수송인원은 6% 높은 21.8%에 달하고 있다. 광주는 무임수송 대상자는 인구 대비 14.4% 이나 실제수송 인원은 2배 이상 높은 31.4%에 달하는 것으로 나타났으며 대전 역시 대상자(14.1%)보다 실

제 수송인원이 8% 이상이나 높은 22.3%로 나타나고 있다. 표(4-4)은 도시철도가 운영되는 6대 도시의 무임수송 대상자와 실제 승차비율을 비교한 것이다.

(표 4-4) 도시별 무임수송 대상자 비율 및 실제 승차 비율

구분	노인인구 비율(%)	장애인 비율(%)	국가유공자 비율(%)	계 (무임 수송 대상 비율)	실제 무임 승차 비율 (%)
서울	9.5	4.2	0.64	14.3	13
부산	11.6	5	0.73	17.3	23.9
대구	10.2	4.7	0.79	15.7	21.8
인천	8.7	4.9	0.53	14.1	9.1
광주	9	4.6	0.79	14.4	31.4
대전	8.7	4.7	0.68	14.1	22.3

출처 : 통계청 자료 재구성

표(4-4)에서 살펴본 바와 같이 서울과 인천 등 수도권의 경우 무임수송 대상자가 실제 무임 이용 인원 보다 약간 적은 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 하지만 지방 도시의 경우는 무임수송 대상자 보다 실제 이용자가 훨씬 높은 비율을 나타내고 있는데 이는 지방 도시에 거주하는 무임수송 대상자들이 수도권에 비해 훨씬 자주 도시철도를 이용하는 것으로 풀이된다.

실제로 부산에서 낮 시간대 도시철도를 탑승해 보면 노인 등 무임수송 대상자들이 승차인원의 절반 이상을 차지하여 지역 언론으로 부터 “실버 도시철도”라는 별칭을 듣고 있는 것도 이 같은 현상을 보여주는 단적인 예라고 할 것이다. 특히 구직과 보다 나은 교육환경을 위해 서울 등 수도권으로 이동하는 젊은 층의 인구가 수도권에서 지방으로 이동하는 인

구를 훨씬 초과하는 점을 고려해 보면 이같은 현상은 더 심해질 것으로 예상되며 수도권과 지방 도시 간 무임수송 대상자와 실제 수송인원 간의 차이는 앞으로 더욱 벌어질 것으로 예상된다.

제 2 절. 수송 분담률에 따른 차이

도시별 무임수송 차이의 또 다른 요인은 시민들이 어떤 교통수단을 더 많이 이용하는 가와 관련이 있다. 부산의 경우 2010년 기준 교통수단별 수송분담률을 살펴보면 승용차 29.9%, 버스 27.3%, 도시철도 14.3%, 택시 13.8%, 기타 15%로 나타나 아직까지 도시철도 이용률이 타 교통수단에 비해 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 표(4-5)는 2010년 기준 부산시의 교통수단별 수송분담률을 보여주고 있다.

(표 4-5) 부산시 교통수단별 수송분담률

구 분	단위	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
인 구	천명	3,711	3,684	3,658	3,635	3,615	3,596	3,575	3,414
부산시 1일 승객 총통행량	천명	-	5,941	6,147	6,264	6,386	6,455	6,700	6,783
수송분담률	%	100	100	100	100	100	100	100	100
도시철도	"	12.6	11.6	14.2	13.4	12.8	13.3	13.9	14.3
시내버스	"	24.9	23.7	21.4	22.0	23.6	24.0	23.3	22.7
마을버스	"	4.3	3.9	3.3	3.6	3.4	3.8	4.0	3.9
택 시	"	15.8	15.9	15.4	15.1	14.9	14.5	13.8	13.6
승 용 차	"	27.0	28.3	29.0	29.7	29.8	28.9	29.9	30.5
기타(승합/ 이륜/자전거)	"	15.4	16.6	16.7	16.2	15.5	15.4	15.1	15.0

출처 : 부산교통공사 내부자료

이에 비해 서울의 경우 2009년을 기준으로 1일 시민교통량 수송분담률은 도시철도(전철 포함)가 전체의 35.2%로 가장 높은 것으로 나타나고 있으며 버스 28%, 승용차 25.9%, 택시 6%, 기타 4.9%로 나타나고 있어 도시철도의 이용률이 가장 높음을 알 수 있다. 부산과 수도권을 제외하고 나머지 지방 도시들의 경우 도시철도 수송 분담률은 한자리 수에 머물고 있다. 한편, 부산을 제외한 지방 도시들의 경우 도시철도 이용률이 극히 저조하다는 이유 등으로 교통수단별 수송 분담률 조사 결과에 대한 자료 업데이트를 수년째 실시하지 않고 있다. 표(4-6)는 전국 도시철도 수송 분담률이다.

(표 4-6) 전국 도시철도 수송분담률

도시별	서울	인천	부산	대구	광주	대전
분담률(%)	35.2('09)	15.3('09)	14.3('10)	7.1('06)	2.1('09)	4.2('07)

출처 : 부산교통공사 내부자료

지방 도시들의 도시철도 수송 분담률이 저조한 것은 대부분 노선수가 1~2개에 불과해 시민들이 도시철도 이용을 꺼리는데다 도로가 상대적으로 발달했기 때문으로 풀이된다. 따라서 도시철도의 수송분담률이 높으면 높을수록 도시철도 무임수송 비율이 낮아지는 것으로 분석됐다.

제 3 절. 경제 상황에 따른 차이

도시별로 PSO에 따른 무임수송 비율의 차이는 무임수송 대상자들의 도시철도 이용 빈도와 교통수단별 수송분담률 뿐만 아니라 경제활동 참가율 등 각 도시가 처한 경제적 상황에 따라서도 차이가 있는 것으로 분석된다. 경제활동 참가율에 있어서 서울(61.8%)과 인천(63%) 등 수도권

지역은 전국 평균인 61%를 상회하고 있으나 부산(55.7%)을 비롯한 나머지 도시철도가 운영되는 지방 도시(대구 59.6%, 광주 57.5%, 대전 59.4%)들은 전국 평균에도 미치지 못하고 있다. 지방 도시들의 고용률을 살펴보면 부산 54%, 대구 57.4%, 광주 56.2%, 대전 57.8%로 서울(59.3%)과 인천(60.1%) 등 수도권뿐만 아니라 전국 평균(59.2%)에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 표(4-7)는 우리나라 6대 도시의 경제활동 현황을 보여주고 있다.

(표 4-7) 2010년 기준 6대 도시 경제활동 현황

(단위 : 천명)

구 분	15세 이상 인구	경제 활동 인구	취업자	실업자	비경제 활동 인구	경제 활동 참가율 (%)	실업률 (%)	고용률 (%)
계	40,755	24,847	24,109	737	15,909	61.0	3.0	59.2
서울	8,400	5,194	4,981	213	3,206	61.8	4.1	59.3
부산	2,900	1,615	1,566	49	1,285	55.7	3.0	54.0
대구	2,054	1,224	1,179	45	830	59.6	3.7	57.4
인천	2,236	1,408	1,345	64	827	63.0	4.5	60.1
광주	1,173	674	659	16	498	57.5	2.3	56.2
대전	1,236	734	714	20	502	59.4	2.8	57.8

출처 : 통계청

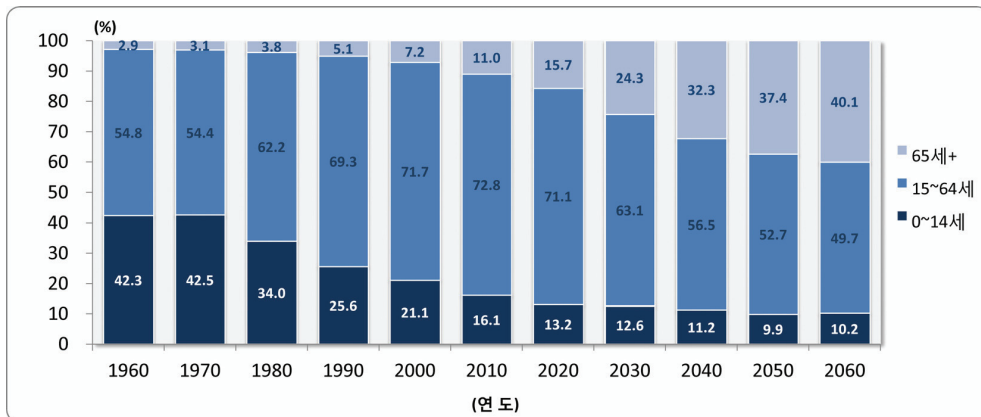
도시별 도시철도 무임수송 비율은 경제활동 참가율과 고용률이 높을수록 낮아지는 것으로 분석됐다. 즉, 지방도시의 무임수송 비율이 높은 것은 수도권에 비해 상대적으로 위축된 경제활동으로 인해 운임을 지불하고 도시철도를 이용하는 승객들이 줄어들면서 상대적으로 무임수송 비율이 높아진 것으로 분석된다.

제 4 절. 도시별 무임수송 차이 요인 종합

도시철도가 운영되는 6대 도시의 무임수송 비율이 차이를 보이는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 각 도시 무임수송 대상자들의 도시철도 이용 빈도, 도시철도 수송 부담률, 그리고 경제적 상황과 관련이 있음을 알 수 있었다. 즉, 일반적인 인구 구성이 무임수송 비율에 영향을 미치기 보다는 이용빈도와 수송부담률 및 경제적 요인 등 타 요인으로 인해 도시별로 무임수송 비율에 차이가 있는 것으로 분석됐다.

또한 무임수송에 따른 보다 본질적인 문제는 본격적인 고령화 사회 진입에 따라 노인인구가 급속히 증가할 것으로 전망된다는 점이다. 그림 (4-1)은 향후 우리나라 연령 계층별 인구구성에 관한 것이다.

(그림 4-1) 연령 계층별 인구구성



출처 : 통계청(2010년 인구주택 총조사)

그림(4-1)에서 나타난 바와 같이 우리나라의 연령별 인구구성은 생산가능인구인 15세부터 64세 사이의 인구가 급격히 줄어들고 있으며 65세 이상 노인인구는 급증세를 보이고 있다. 2010년 현재 11%인 우리나라의

노인인구는 2020년 15.7%, 2030년 24.4%, 2040년 32.3%, 2050년 37.4%로 늘어나고 2060년에는 40%를 넘어설 전망이다. 이 경우 장애인과 유공자를 합하면 전체 승객의 절반이 무임대상자가 될 것이므로 현재와 같은 무임수송 제도가 유지될 경우 도시철도 운영기관들의 존립 자체가 흔들릴 것으로 예상되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 수도권과 지방도시간에는 무임수송 비율이 큰 차이를 보이고 있으며 앞으로 더욱 확대될 것으로 예상됨에 따라 향후 PSO 보상 개선시 도시별 무임수송 비율을 고려한 보상액 차등 지급 등의 방안도 검토해야 할 필요성이 있다 하겠다.

제 5 장 도시철도 PSO 보상 개선 방안

제 1 절. 도시철도 PSO 보상제도의 필요성

1. 분배의 형평성 측면

공기업으로 운영되는 도시철도 운영기관들이 법률에 의해 PSO를 이행하면서도 그에 따른 보상은 이루어지지 않아 막대한 재정적자에 허덕이고 있는 상황에서 공공성과 기업성 확보라는 상반되는 경영목표를 달성하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 특히 경제논리로만 살펴보면 무임수송을 계속 유지하도록 강제하는 것은 자원배분의 왜곡으로 시장실패와 정부실패를 초래할 가능성도 있다 할 것이다⁴³⁾. 따라서 무임수송을 강제하는 데는 적어도 정부실패가 발생하지 않는다는 정당한 근거가 있어야 한다. 이에 대하여 분배의 형평성 측면과 자원의 효율적 배분 측면 등 두 가지 측면에서 살펴보려고 한다.

Litman⁴⁴⁾에 따르면 형평성은 “계층간 형평성”과 “지역간 형평성”으로 나누어 볼 수 있는데 계층간 형평성의 대표적인 사례로는 사회적 교통약자들의 이동성 확보에 따른 형평성 향상 가치가 있다고 한다. 이는 경제적, 사회적, 물리적으로 교통의 혜택을 받지 못하던 사람들이 공공서비스, 교육, 의료 및 고용기회로의 접근성이 향상되는 것을 의미한다. 또한 대중교통 이용자와 자동차 이용자들 간의 상대적 이동성의 격차가 감소되는 것을 포함하기도 한다. 이런 경우 공익 목적의 운임 감면액은 국민경제적 차원에서 비용의 변화없이 사회적 약자 집단에게 이동성 편의

43) 김종욱(2002), “우리나라 철도의 공공서비스의무 부담에 대한 보상방안 연구”, 명지대 석사학위 논문

44) Litman(2006), “Evaluation Public Transit Benefit and Costs”, Victoria Transport Policy Institute

를 제공하게 되므로 이는 소비자잉여의 증가로 볼 수 있다는 것이다⁴⁵⁾.

도시철도의 경우 사회적 교통약자인 노인, 장애인, 국가유공자 등에게 운임감면 서비스를 제공하고 있는데 이에 따라 이들의 이동성이 향상된다면 그 결과 계층간 이동성 격차가 완화되므로 이는 형평성의 향상에 기여하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 지역간 형평성의 측면에서 살펴보면 수도권과 현격한 차이를 보이고 있는 지방 도시에서의 도시철도 건설 확대와 안정적인 운영을 통하여 지역경제 발전을 촉진하고 경제격차를 해소시킴으로서 균형적 발전을 이룩한다면 지역간 형평성에도 도움이 된다고 할 것이다.

2. 자원배분의 효율성 측면

자원의 효율적 배분측면에서 살펴보면 수도권 등 특정지역에 대한 과다한 투자는 국가전체의 사회적 효용에도 부정적 영향을 초래하게 된다. 지금과 같은 수도권 지역에 대한 투자의 집중은 결국 인구의 과다유입을 초래하여 교통혼잡과 환경악화 등 외부효과의 증대로 주민의 효용수준은 감소하게 되며, 지역 주민 역시 투자와 인구의 감소로 규모의 경제를 살릴 수 없어 낮은 수준의 효용만이 가능할 뿐이다⁴⁶⁾. 이를 해소하기 위해 수도권에 비해 상대적으로 낙후된 지방도시에 대한 투자의 확대를 통해 지역의 발달을 촉진시킴으로써 수도권과의 건전한 경쟁을 유도할 수 있다면 경제규모와 인구 격차의 축소는 물론 지역민들의 효용수준도 증가시켜 자원배분의 효율성을 증가시킬 수 있을 것이다.

PSO보상은 또한 잠재적 수요자의 교통서비스 이용 가능성을 확보해

45) 장수은, 정규화, 김성수(2007), “철도운영의 계층 간 형평성 향상 가치 산정 방안 연구”, 「대한교통학회지 제25권 제6호 통권 99호」

46) 옥병석(2009), 앞 논문

주는 측면에서도 필요하다. 교통시설 또는 서비스는 잠재적 수요자에게 이용가능성을 제공해 주지만 그 시설이나 서비스의 비용을 잠재적 수요자에게 부담시키는 수단을 갖지 못하는 경우가 많다. 실제 수요자가 부담하는 운임만으로는 교통서비스의 지속적인 공급이 곤란하므로 잠재 수요자에게도 비용을 부담시킬 수만 있다면 어려움이 상당부분 해소되겠지만 현실적으로 이용가능성에 대해서 비용을 부과할 수단이 존재하지 않는다. 따라서 사회적으로 필요하다고 인정되는 교통서비스의 공급비용에 대해 잠재 수요자를 대신하여 정부가 부담하는 것이 정당화될 수 있는 것이다⁴⁷⁾.

제 2 절. 도시철도 PSO 보상의 기준과 범위

1. PSO 보상의 기준과 범위 설정

1.1. PSO 보상의 정의 및 범위

우리나라에서 PSO 보상 개념을 본격적으로 사용하기 시작한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 2005년 1월 과거 철도청이 한국철도공사와 한국철도시설공단으로 분리되면서 철도운영과 건설 및 시설관리부문이 분리된 철도산업의 구조개혁을 단행하면서부터이다. 그동안 도시철도와 함께 PSO를 이행하면서도 정부보상을 받지 못했던 도로부문의 경우 한국도로공사법 개정으로 2011년 처음으로 PSO에 따른 정부 보상을 신청했지만 지원을 받지 못했다. 철도산업발전기본법에 따르면 철도 공공서비스의무 보상에 대한 정의는 “철도운영자가 사업적 이익을 고려할 경우 시행하지 않을 철도 서비스에 대하여 원인제공자가 요구한 서비스를 지속함으로써 발생하는 경영손실액을 보상해주는 개념”인데 단거리 교통수

47) 濟擔峻彦(1991), 『交通市場政策の構造』, 中央經濟社 및 옥병석(2009), 앞 논문

단인 도시철도에도 이 개념을 적용할 수 있다.

도시철도법 제3조 제3항에 의하면 도시철도는 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설, 운영되는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 중량 도시철도와 경량 도시철도로 구분되는 것을 말한다. 도시철도는 또한 국가가 이법에 따라 건설, 운영하는 도시철도 뿐만 아니라 도시철도사업 면허를 받은 지방자치단체, 도시철도 사업을 위하여 ‘지방공기업’법에 따라 설립된 지방공사 또는 다른 법인이 이법에 따라 건설, 운영하는 도시철도를 말하며 이외에도 이 법에 따라 국가나 지방자치단체로부터 도시철도의 건설과 운영을 위탁받은 법인이 건설, 운영하는 도시철도에도 적용된다. 우리나라의 도시철도는 도시철도법의 적용을 받아 이용자로부터 운임을 징수하는 방법으로 운영되고 있으며 부산을 비롯, 서울, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 도시에서 운영되고 있다. 또한 부산 1호선 연장구간 2곳과 대구 3호선이 건설 중에 있으며 수도권 일부 지자체에서 경전철 건설을 추진 또는 계획 중에 있다. 표(5-1)은 2011년 현재 전국 도시철도 현황이다.

(표 5-1) 2011년 현재 전국 도시철도 현황

구 분	노선수	연장(km)	역 수	구 간	개통일(최초)
합계	19	572.2	549		
서울 (9)	1호선	7.8	10	서울역~청량리	'74.08.15
	2호선	60.2	50	성수~성수	'80.10.31
	3호선	35.2	31	지축~수서	'85.07.12
	4호선	31.7	26	당고개~남태령	'85.04.20
	5호선	52.3	51	방화~상일, 마천	'95.11.15
	6호선	35.1	38	응암~봉화산	'00.08.07
	7호선	46.9	42	장암~온수	'96.10.11
	8호선	17.7	17	암사~모란	'96.11.23
	9호선	27.0	25	개화~신논현	'09.07.24
	소 계	313.9	290		

부산 (4)	1호선	32.5	34	노포동~신평	'85.07.19
	2호선	45.2	43	장산~양산	'99.06.30
	3호선	18.1	17	대저~수영	'05.11.28
	4호선	12	14	미남~안평	'11.03.30
	소 계	107.8	108		
대구 (2)	1호선	25.9	30	대곡~안심	'97.11.26
	2호선	28.0	26	문양~사월	'05.10.18
	소 계	53.9	56		
인천	1호선	29.4	29	계양~국제업무지구	'99.10.06
광주	1호선	20.5	20	녹동~평동	'04.04.28
대전	1호선	20.5	22	관암~반석	'06.03.16
부산~ 김해	경량전철	23.2	21	사상~가야대	'11.9.17

출처 : 국토해양통계누리(<http://stat.mltm.go.kr>)

앞서 살펴본 바와 같이 도시철도 사업에 있어서 공공서비스의무(PSO)는 도시철도 사업자가 도시철도를 운영하면서 부담하게 되는 사회적 의무라고 할 수 있다. 본 연구에서는 “도시철도 사업자가 사업적 이익을 고려할 경우 제공하지 않을 도시철도 서비스를 정부가 공익증진을 명분으로 제공하도록 강제한 의무”라고 정의하고 PSO 비용은 그런 의무를 수행함으로써 발생하는 비용으로 규정하고자 한다. 여기서 도시철도 사업자는 각 지방자치단체 산하의 도시철도공사를 의미한다. 또한 “사업적 이익의 고려”는 도시철도사업의 기업성을 반영하며 “제공하지 않을 도시철도 서비스”는 사업자가 서비스 이용대가로 적정수익을 보장받지 못해 포기할 수 밖에 없는 서비스를 가리킨다. 이는 “공익증진”이란 도시철도사업의 공공성으로 인해 도시철도 사업자가 적정이윤을 포기해야 할 경우로 공공서비스 의무에 대한 보상근거가 되며 정부보조의 정당성을 확보하게 된다.

도시철도 사업의 PSO 개념을 위와 같이 정의하는 경우 보상원칙은 본질적으로 원인자 부담원칙에 의하여 다음의 두 가지 기준을 충족시켜

야 할 것이다. 첫 번째 기준은 사업적 이익을 고려할 때 제공하지 않을 서비스라야 하며, 두 번째 기준은 정부가 공익증진이라는 정책적 목적 하에 제공을 강제한 서비스여야 한다. 따라서 이러한 원칙으로 도시철도 사업에 있어서 공공서비스 비용의 범위를 설정해 보면 도시철도 사업자가 법령에 의하거나 국가 정책 또는 공공목적을 위하여 도시철도 운임을 감면한 경우 그 감면액이며 이같이 공공목적을 위하여 운임감면이라는 도시철도 서비스를 계속함으로써 발생하는 적자로 보아야 할 것이다.

1.2. 운임 감면에 따른 손실보상

부산교통공사의 경우 도시철도의 운임에 대해서는 여객운송규정에서 규정하고 있으며 운임의 면제 및 할인 등에 대해서도 그 대상과 범위를 정하고 있다. 공사 자체규정에서 정하고 있는 운임의 할인 및 면제는 관련법령에 의거하여 시행하고 있으나 운임 감면으로 인해 발생하는 손실에 대해서는 보상과 관련된 근거규정이 없거나 임의규정이어서 결국 도시철도 사업자 또는 사용자가 그 손실을 부담하도록 함으로서 그 권리를 제한하는 측면이 있다고 하겠다. 표(5-2)는 부산교통공사의 운임 감면 대상이다.

(표 5-2) 부산교통공사 운임 감면 대상

항 목		할인률	관련 법령/규정
면제	65세 이상 노인	면제	노인복지법
	장애인	면제	장애인복지법
	국가유공자	면제	국가유공자등예우및지원에 관한 법률
	독립유공자	면제	독립유공자 예우에 관한 법률
	5·18 민주화운동 부상자	면제	5·18 민주유공자예우에 관한 법률
할인	다자녀가정 구성원	50% 이내	여객운송규정
	교통카드	10%	여객운송규정

	정기권	10%~50%	여객운송규정
	단체승차권	10%	여객운송규정
	주문제승차권	15% 이내	여객운송규정

출처 : 부산교통공사 여객운송규정

운임 감면제도는 정부의 복지 또는 보훈 혜택 등을 위해 지속적으로 시행해 오고 있으며 대상 또한 확대되어 왔다. 그러나 정부의 정책적 판단에 따라 부과된 공공서비스 제공의무와 관련된 비용을 도시철도 사업자가 전적으로 부담하는 것은 공정하다고 할 수는 없으므로 적정 수준의 재정지원이 이루어져야 한다는 주장이 끊임없이 제기되고 있다. 다만, 여기서 적용되어야 할 “공공서비스”는 현행 법령상에 감면근거가 명확하거나 법령에 없는 경우라 하더라도 국가 경제정책, 민생안정 등 공공성이 높고 정부의 강제에 의한 경우로 한정되어야 할 것이며, 공공성과는 무관하게 도시철도 사업자가 경영정책 또는 마케팅 차원에서 시행하는 감면 비용은 도시철도 사업자가 부담함이 당연하다 할 것이다. 현행 운임 감면제도를 크게 공익적 차원의 감면과 경영정책에 의한 감면으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1.2.1. 공익적 차원의 감면 대상

현행 노인복지법 등에서 규정하고 있는 대상자는 도시철도 이용시 운임을 전액 감면받는다. 특히 1~3급의 중증 장애인의 경우 본인 뿐만 아니라 보호자 한 명도 도시철도 운임을 전액 감면받고 있다. 이는 법령에서 정하는 요건에 해당되는 경우로 PSO의 이행으로 판단되며 PSO 보상대상이 된다고 할 것이다.

1.2.2. 경영정책에 의한 감면 대상

부산교통공사의 여객운송규정에 따르면 3자녀 이상으로 구성된 다자녀 가정의 구성원, 교통카드 사용자, 단체권 사용자, 주문제 승차권 사용자,

그리고 1일권, 7일권, 1개월권, 3개월권 등 정기권 사용자에게 10%에서 50%까지 운임을 감면할 수 있도록 규정하고 있다. 이 같은 운임 감면은 정부정책에 의한 공공서비스의무라기 보다는 도시철도 사업자의 경영적 관점에서 카드와 정기권 사용 증대를 목적으로 도입한 정책에 가깝다고 볼 수 있으므로 PSO 보상대상으로 보기에 어렵다고 할 것이다.

다만, 감면 대상 중 다자녀 가정 구성원의 경우, 도시철도 사업자가 자발적으로 도입한 경영정책이라기 보다는 부산시의 인구정책에 따른 복지 차원으로 이해되고 있다. 이 감면제도는 지자체가 출산장려 정책의 일환으로 사실상 강제한 제도로 지자체의 직접 지휘, 감독을 받는 도시철도 사업자가 이의 시행을 거부하기 어렵다 할 것이며 지자체 역시 정부의 출산정책에 부응하는 측면이 있다 할 것이므로 정부 PSO 보상의 대상이 될지에 대해서는 좀 더 세밀한 검토가 필요하다 할 것이다.

한편, 대부분의 유럽국가 및 미국 등은 도시철도 운임에 대한 할인 및 무임규정을 두고 있으며 이를 사회적 보편적 서비스 제공차원에서 실시하고 있음을 알 수 있다⁴⁸⁾. 외국의 경우는 우리나라에 비해 운임 감면 제도를 더 엄격하게 적용하고 있으며 국가 정책적인 차원보다 지방자치단체의 정책 또는 도시철도 사업자 스스로의 경영정책에 의한 감면 제도를 더 많이 적용하고 있는 등 국가에서 부여하는 공공서비스 제공의무의 범위가 상당히 제한적이어서 도시철도 사업자에 대한 부담을 최소화하고 있다. 따라서 우리나라도 도시철도를 단순한 지역적 사무로 인식하기 보다는 국가적 차원에서 보편적 서비스 제공에 대한 의무로 인식하고 그에 따른 적절한 재정지원이 뒤따라야 할 필요성이 있다 할 것이다.

1.3. PSO 보상기준과 범위에 대한 소결

도시철도 사업에서는 그동안 PSO 보상의 개념없이 많은 감면정책이

48) 원구환(2010), 앞 자료

시행되어 왔고 또 새로운 감면정책이 요구되고 있는 실정이다. 따라서 앞서 검토된 내용을 바탕으로 명확한 기준수립과 범위 설정이 필수적이다. 우선, 현재 시행 중인 감면제도 중 관련 법에서 정하고 있는 대상에 대한 감면 금액은 손실보상이 이루어져야 할 것이며, 이러한 손실보상은 형평성과 객관성이 담보될 수 있도록 보상 기준과 범위가 명확하여야 한다. 또한 카드, 정기권, 주문제 승차권 등 도시철도 사업자가 경영목적상 시행하는 감면정책은 손실보상 대상에서 제외되어야 할 것이다. 이런 부분에까지 보상을 적용할 경우 자칫 도시철도 사업자가 경영개선 노력을 게을리 하거나 도덕적 해이를 초래할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

제 3 절. 도시철도 PSO 보상을 위한 대안 평가

1. 정책대안 평가기준

1.1. 정책대안의 평가기준들

정책 대안의 우선순위를 정하여 최선의 대안을 찾으려면 우선순위를 정하는 기준이 있어야 한다. 이렇게 정책대안들 간의 우선순위를 나타내는 기준 즉, 최선의 정책대안과 최악의 정책대안을 판단할 수 있게 하는 기준(criteria)을 정책 대안의 비교기준, 정책 대안의 평가기준(evaluation criteria) 또는 정책대안의 비교·평가기준이라고 부른다⁴⁹⁾. 국내외 학자들이 명시적으로나 묵시적으로 제시하고 있는 정책대안의 평가기준들은 매우 다양하다. 그런데 이러한 정책대안 평가기준들은 서로 유사한 의미로 사용되기도 하고 어떤 기준들은 다른 기준의 하위개념으로 쓰이기도 한다. 때에 따라서는 서로 간에 다른 의미로 사용되기도 한다. 또한 학자들 간에 의견일치를 보이는 평가기준들도 있다⁵⁰⁾. 표(5-3)은 정책 대안 평

49) 정정길(1997), 정책학원론, p 372

50) 김상석(2000), “우리나라 철도사업의 공공서비스의무로 인한 적자해소방안 연구, 서울대 석사학위 논문

가기준들의 개념적 유사성에 입각하여 여러 가지 기준들 간에 통합이 가능하다고 판단되는 것들을 묶어서 정리한 것이다.

(표 5-3) 정책대안 평가 기준

대표적 용어	비슷한 의미로 사용되는 용어들
체계적 연관성	체계적 연관성(연관성, 일관성), 정책영역의 연관성, 정책체계의 통합성, 종합적 연계, 정책의 상호의존성, 체계적 균형성, 기존 정책과의 관련성, 개별적 최적성
실현가능성	실현가능성(재정적, 기술적, 정치적수단), 현실성(구체성), 수단성, 실현성, 자원조달방법의 적절성
효과성	효과성, 조직목표(정책목표), 정책목표의 달성, 정책목적 연관성, 기술개발의 전략성
능률성	능률성, 노력
형평성	형평성, 파레토 최적화 기준
반응성	대응성, 반응성, 적절성, 지지자의 만족도, 수혜계층의 효과성
적정성	적정성, 적당성, 적절성, 타당성, 논리성, 적합성
창의성	차별성, 독창성, 독특성, 창의성
합법성	합법성, 관계법령
시의성	시의성
실현의지	실현의지, 실천의지, 경영철학

출처 : 송근원(1998), “정책평가 기준들의 관계에 관한 연구”, 경성대학교 논문집 제19집 제1권

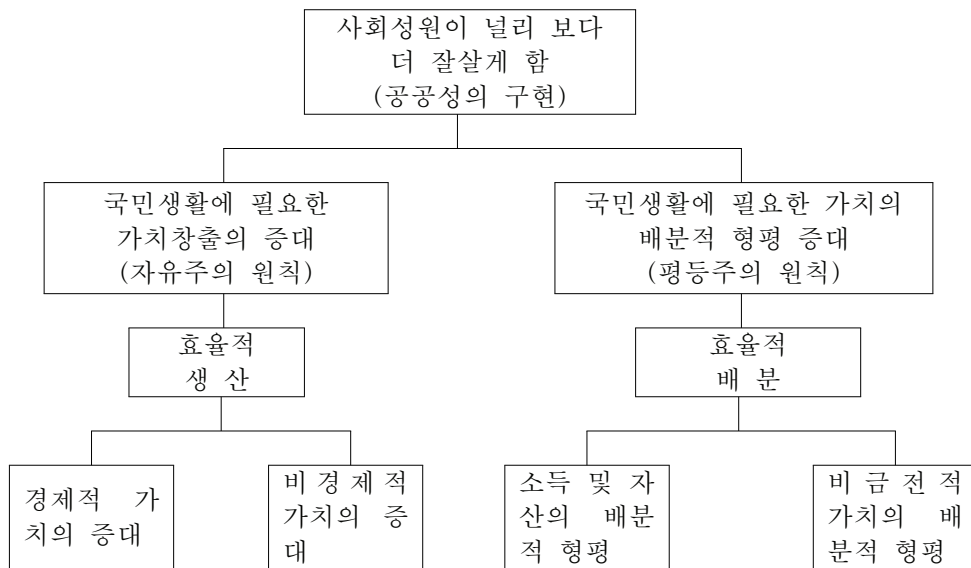
이 중에서 가장 일반적으로 채택이 되고 있는 기준으로는 공공성, 형평성, 실현가능성 등이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공공성, 형평성, 실현가능성 등을 기준으로 살펴보고자 한다.

1.1.1. 공공성

공공성의 증진이라 함은 사회구성원이 보다 더 잘살 수 있도록 하는

것을 뜻한다. 송대회⁵¹⁾는 이를 그림(5-1)과 같이 체계화하고 있으며 두 가지 내용으로 구성되어 있다고 설명하고 있다. 하나는 국민생활에 필요한 가치를 창출하거나 증대시키는 것이다.

(그림 5-1) 공공성의 내용



출처 : 송대회(1986), 앞 논문

이것은 다시 경제적 가치의 증대와 비경제적 가치의 증대를 뜻하고 비경제적 가치의 증대는 문화적·사회적 가치의 증대 등을 뜻한다. 이는 증가된 소득 및 자산의 배분적 형평과 비금전적 가치의 배분적 형평을 의미한다. 또 하나는 국민생활에 필요한 가치의 배분적 형평을 구현하는 것이며 이는 증가된 소득 및 자산의 배분적 형평과 비금전적 가치의 배분적 형평을 의미한다⁵²⁾.

51) 송대회(1986), “공공성의 의의와 공기업관리정책 방향”, 한국개발연구 제8권 제3호

52) 김상석(2000), 앞 논문

이를 도시철도 사업과 연관시켜 생각한다면 도시철도 노선을 더 많이 건설하여 시민들의 이동성을 제고시켜 주는 것은 자유주의를 바탕으로 한 가치의 창출 또는 증대에 해당한다 할 것이다. 또한 노인과 장애인 등 사회적 약자에 대한 윤임감면은 경제적인 측면에서 효율성이 없거나 적음에도 불구하고 계속 유지하는 것은 평등주의에 입각한 가치의 배분에 해당된다고 할 것이다.

1.1.2. 형평성

형평성 또는 공평성(equity)은 학자에 따라서 여러 가지로 정의되고 있으나 사실상 동일한 개념으로 사용되고 있다⁵³⁾. 형평성(공평성)은 일반적으로는 공정성(fairness) 또는 정의(justice)의 뜻으로 쓰이고 있으며 공평성은 “동일한 경우는 동일하게 취급하고, 서로 다른 경우는 서로 다르게 취급하는 것을 의미”하게 된다. 이는 두 가지 서로 다른 내용을 포함하고 있는데 “동일한 것을 동일하게 취급”하는 것과 “서로 다른 것을 다르게 취급”하는 것이다. 여기서 전자는 수평적 공평성, 후자는 수직적 공평성이라고 부르기도 한다. 수직적 공평성은 배분적 정의(distributive justice)를 의미하게 되는데 정책대안의 비교, 평가 기준으로서의 공평성을 수직적 공평성으로 보게 되는 경우가 많다. 수평적 공평성은 일정 기준에서 보아 동일하다면 기계적으로 동일하게 취급하는 것이다⁵⁴⁾.

1.1.3. 실현가능성

정책대안의 실현가능성(feasibility)은 그것이 정책으로 채택되고 그 내용이 충실히 집행될 가능성을 뜻한다. 그래서 정책으로서의 채택가능성과 채택된 후의 집행가능성이 그 내용이 된다. 정책 또는 정책대안의 실현가능성은 흔히 기술적 실현가능성, 경제적 실현가능성, 행정적 실현가

53) 이승중(2003)은 “지방자치론”에서 형평성과 공평성을 같은 개념으로 보고 있으며 일반적으로 서비스 배분상의 형평성(공평성)은 묵시적, 명시적으로 배분적 정의와 동의어로 이해되어 왔다고 한다

54) 정정길(1997), 전거서

능성, 법적·윤리적 실현가능성, 정치적 실현가능성 등으로 분류⁵⁵⁾되는데 여기서는 적자해소 방안과 관련하여 가장 중요하다고 생각되는 경제적 실현가능성과 정치적 실현가능성에 대하여 살펴보도록 한다.

첫째, 경제적 실현가능성은 예산상의 제약으로 인한 정책대안의 실현가능여부를 판단하는 기준을 말한다. 둘째, 정치적 실현가능성은 정치체제에 의하여 정책대안이 채택되고 이것이 집행될 가능성을 의미한다. 즉, 정책대안의 채택과 집행에서 정치적 측면에서 지원을 받을 가능성을 정치적 실현가능성이라고 한다. 정책 결정이란 정치적 결정이며 따라서 정치적 실현가능성이 가장 큰 대안이 결국 정책으로 채택되기 때문에 정치적 실현가능성은 곧 그 정책대안이 정책으로 선택되느냐를 나타내는 가장 중요한 기준이라고 할 수 있다⁵⁶⁾.

예를 들어 도시철도 무임수송에 따른 정부지원이 전무하여 더 이상 이 제도를 존속시킬 수가 없어서 폐지하는 것이 타당하다고 하더라도 정치인과 무임수송 대상자들의 강력한 반대로 실행에 옮길 수 없는 경우 무임수송제도의 폐지라는 정책대안은 실현가능성이 없게 되는 것이다.

경제적, 정치적 실현가능성이 정책대안의 가장 중요한 기준이라고 한다면 도시철도 PSO 보상에 대한 정치적 실현가능성을 평가하기 위하여 실제 정책을 입안하고 실행하는 정부 각 부처와 예산의 심의·의결권을 가진 국회의 입장은 매우 중요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 예산권을 가진 기획재정부가 정부 보상에 가장 부정적인 입장을 보이고 있으며 국토해양부와 보건복지부는 도시철도 운영기관들의 주장에 보다 동조적으로 나타났다. 표(5-4)는 도시철도 PSO보상과 관련하여 정부 부처 실무자와의 면담결과를 바탕으로 정부의 각 부처의 입장을 정리한 것이다.

55) 정정길(1997), 전계서

56) 김상석(2000), 앞 논문

(표 5-4) 도시철도 PSO 보상 관련 정부 부처별 입장

정부 부처	정부 부처별 입장
기획재정부 ⁵⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 수송시설 운임에 대해서만 보상의 절차 및 방법을 규정하는 경우 이용료 감면을 시행하고 있는 타 시설(고궁, 능원, 박물관, 공원 등)과의 형평성에 어긋남. - 도시철도 건설은 정부에서 일정부분 지원하고, 운영에 대해서는 지원하지 않는다는 정부입장 변화 없음. - 도시철도 무임수송에 대해서는 지자체에서 지원이 선행되어야 함.
국토해양부 ⁵⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 무임비용은 도시철도 건설과 운영의 책임이 있는 해당지자체에서 부담하는 것이 바람직하며, 운영기관은 적자보전을 국가 등에 의존하기 보다는 자체적인 경영합리화와 운영효율화를 우선 도모해야 함. - 무임수송이용 정부 재정지원 필요성은 공감하지만, 기획재정부에서 반대하고 있어 정부 재정지원은 곤란함(기획재정부 승인없이 재정지원 예산을 반영하기 위해서는 기존 타 사업을 축소해야 함). - 보건복지부 복지예산에 반영시 긍정적으로 검토하겠음.
보건복지부 ⁵⁹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 무임비용은 기본적으로 도시철도 건설과 운영의 책임이 있는 해당 지자체에서 부담하는 것이 바람직함. - 고령화 시대 도래로 도시철도 무임손실이 증가함에 따라 장기적으로 관계부처와 협의를 거쳐 지원방안을 모색하겠음 (현재 기획재정부 반대로 진전이 없음).

출처 : 서울메트로 내부자료

57) 2011년 8월 29일, 국토해양예산과장

58) 2011년 10월 17일, 광역도시철도과장

59) 2011년 6월 16일, 노인복지과 담당 사무관

정부에 비해 국회는 한층 유연한 자세를 보이고 있다. 도시철도 PSO를 규정하고 있는 개별 법령의 제·개정안과 관련하여 해당 법률 심사 소위원회와 전문위원실의 입장은 표(5-5)에서와 같이 도시철도 PSO 보상에 대하여 일정부분 정부재정으로 보상해 줄 필요성을 인정하고 있다.

(표 5-5) 도시철도 PSO 보상 관련 국회 각 상임위원회⁶⁰⁾ 입장

상임위원회	법안심사 소위원회	전문위원실 (해당법안 검토보고서)
국토해양 위 원 회	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 운영의 어려움과 코레일 등과의 형평성을 고려할 때 정부에서 지원할 수 있도록 협조하겠음. - 관련법안 심의 및 정부의견 청취시 정부의 부정적인 의견이 예상되므로 사전에 국토해양부·기획재정부와 의견 조율 필요. 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원에게 배포하는 결산 검토보고서 등에 무임비용 정부 지원 필요성을 언급, 분위기 조성에 협조하겠음. - 무임비용 모두를 지자체가 부담하는 것은 현실적으로 어려움이 있고, 코레일은 정부지원을 받고 있어 형평성의 문제도 제기되고 있으므로 무임비용의 일정부분을 국가재정으로 보전해 줄 필요가 있음.
보건복지 위 원 회	<ul style="list-style-type: none"> - 관련법안 논의시 도시철도 기관 입장을 대변할 수 있도록 협조하겠음. - 예산이 수반되는 법률안은 주무부처와 기획재정부의 의견이 반영되므로 지자체에서 적극적으로 정부부처 설득이 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당법안 검토보고서 긍정적 작성 등 여건조성에 협조하겠음(입법조사관). - 도시철도의 무임수송 정책이 노인 등 취약계층을 위한 국가 차원의 복지정책인 것도 부정할 수 없기 때문에 국가,

60) 2011년 6월~11월 중 수시 면담

	필요함.	지방자치단체, 도시철도 운영자 간의 부담비율 조정이 필요한 문제인 것으로 보임.
정무위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 안전이 논의되면 협조하겠음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가유공자 예우는 국가와 사회, 국민모두의 의무이므로, 무임비용 정부보전은 도시철도기관 경영 상태를 개선하고 서비스를 지속적으로 제공하도록 하는 등의 장점이 있음.

출처 : 서울메트로 내부자료

2. 정부부처 및 운영기관간 도시철도 PSO 보상관련 쟁점

도시철도 PSO 보상에 대하여 정부와 도시철도 운영기관들은 상당한 이견을 보이고 있다. 정부는 도시철도에만 보상을 규정할 경우 고궁, 박물관 등 타 시설과의 형평성에 문제가 있을 수 있으며 추가적인 재정부담에 대한 우려가 있다며 난색을 표하고 있다. 또한 도시철도가 없는 지역과의 형평성 문제 및 도시철도가 운영되는 지역의 주민들에 한정되는 지역적 문제라는 점에 대해서도 양측은 대립적인 자세를 견지하고 있다. PSO 보상과 관련한 정부 및 도시철도 운영기관 간 쟁점을 비교하면 표(5-6)과 같다.

(표 5-6) 도시철도 PSO 보상관련 정부 및 운영기관 간 쟁점 비교

주요 쟁점	정부 측 논리	운영기관 논리
1. 타 시설과의 형평성 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 수송운임에 대해서만 보상의 절차 및 방법을 규정하는 경우 이용료 감면을 시행하 	<ul style="list-style-type: none"> - 고궁, 박물관 등은 대부분 정부(지자체) 산하 기관으로 사업 성격상 수익성 보다는

	고 있는 타 시설(고궁, 능원, 박물관, 공원 등)과의 형평성 측면에서 맞지 않음.	주민복지 등 공공성을 매우 중시하고 있으며, 할인에 따른 손실도 비교적 소규모임.
2. 재정부담 우려	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 건설비 지원, 건설부채 이차지원 등을 위하여 매년 1조원 이상의 국가 재정을 투입하고 있는 상황에서 무임수송 비용까지 국가에서 보상할 경우 재정부담이 가중될 우려가 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2009~2010년 도로에 14조 6,538억원, 철도에 8조 3,167억원 등 총 22조 9,705억원의 국고를 지원한데 비해 도시철도는 12.7%, 2조 9,114억원을 지원한데 불과해 지나친 격차 발생.
3. 타 지역과의 형평성 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도가 있는 전국 6대 특별, 광역시에만 국비 지원 시 타 지역과의 형평성 문제 발생. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년말 기준으로 7대 광역시의 인구는 전체인구의 67%에 해당하며 국내인구 3명중 2명이 도시철도 이용권역에 거주하고 있고, - 연간 국세수입중 7대 광역시의 비율이 76%로 정부세수의 상당부분을 차지하고 있어 무임손실 국비지원 시에도 지역간 형평성 논란 해소 가능.
4. 지역주민에 한정된 복지문제	<ul style="list-style-type: none"> - 무임수송은 지역주민에 대한 복지문제이므로 지자체 및 도시철도 운영기관에서 해결해야 할 사항임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인복지 정책 중 65세 이상 노인에 대한 연금지급의 경우 무임수송과 같이 정부법령인 기초노령연금법에 근거하고 있으나,

		<ul style="list-style-type: none"> - 소요재원 중 상당부분을 국비로 보조하고 있으므로 무임수송이 지역주민 복지에 불과하다는 논리는 모순.
5. 경영합리화 및 운영효율화	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 운영기관은 적자보전을 위해 국가 등에 의존하기 보다는 자체적인 경영합리화와 운영효율화를 우선도모해야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시철도 운영기관은 지방공기업법에 따라 매년 행정안전부 주관의 기관경영평가를 통해 경영수지 개선 등 지속적인 경영합리화 및 업무효율화를 도모하고 있고 기관장 또한 매년 지자체와의 경영성과 계약으로 책임경영을 구현하고 있음. - 또한 감사원과 지자체, 시의회 등으로부터 경영 전반에 관해 업무추진상황을 점검받고 문제점을 보완하는 등 도시철도 운영기관 전반적으로 경영개선을 추진 중.

출처 : 부산교통공사 내부자료

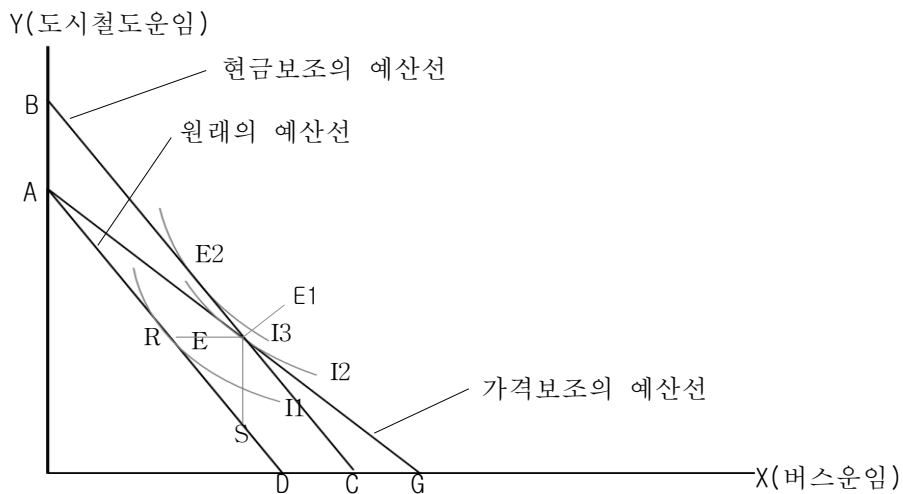
위에서 살펴본 바와 같이 도시철도 PSO 보상에 대해 정부는 표면적으로는 부정적인 입장을 보이고 있다. 하지만 정부의 속내는 이와 다르다는 것이 도시철도 운영기관 PSO 담당자들의 전언이다. 이 부분은 나중에 다시 살펴보기로 한다.

3. 무임수송 제도 유지의 정당성 분석

보상을 위한 대안 평가에 앞서 현재의 무임수송 방식이 적절한 것인지

를 먼저 분석할 필요가 있다. 현재 방식대로 가격보조(무임)를 계속할 지, 아니면 교통수당과 같은 현금보조 방식을 택할 것인지에 대해 검토해 보자. 이준구⁶¹⁾는 정부에서 복지정책을 통해 가난한 사람을 돕는 방식으로는 크게 현금보조(cash transfer)와 현물보조(in-kind transfer) 그리고 가격보조(price subsidy) 등 세 가지가 있다고 한다. 현금보조는 구매력을 증가시키는 것이며 현물보조는 식료품같은 재화를 지급해주는 것이며 가격보조는 구입하는 물건의 가격을 할인해주는 것이다. 무임수송 대상자는 버스나 택시 등 다양한 종류의 교통수단을 이용할 수 있으므로 도시철도 승차권에 한정된 현물보조는 제외하고 현금보조와 가격보조의 효용을 비교해 보고자 한다. 일반적으로 현금보조 방식이 가격보조 방식에 비해 수혜자로 하여금 교통수단 이용시 선택의 폭을 넓혀줌으로써 효용을 증대시킬 수 있기 때문에 더 효율적이라는 것인데 이를 그림(5-2)를 통해서 알아보자⁶²⁾.

(그림 5-2) 현금보조와 가격보조



출처 : 김상석(2000), 앞 논문 일부가공

61) 이준구(2010), 미시경제학, pp 132~135 가공

62) 이준구(2010), 전제서 및 김상석(2000) 앞 논문

그림(5-2)에서 원래의 선분 AD로 주어진 예산선에서 출발할 때, 도시철도 운임에 대해 가격보조(무임)를 해줄 경우 이는 도시철도 운임의 실질적인 하락을 의미하므로 예산선은 선분 AG로 회전하게 된다. 따라서 가격 보조 하에서 소비자가 선택하는 점은 E1이 된다. 이런 가격보조가 실질적으로 얼마에 해당되는 보조금을 지급한 것인지를 알기 위해서 이 새로운 선택점 E1에서 수평으로 그은 점선이 원래의 예산선 AD와 만나는 점을 R이라고 부르자. 이점은 선분 AD 상에 있으므로 가격보조가 없을 경우에도 선택이 가능한 조합을 대표하고 있다. 보조가 없었을 때 R점의 선택이 가능했는데 이제 가격보조 때문에 E1 점이 선택되었다는 것은 그 소비자가 선분 RE1 만큼 운임을 보조받았다는 것을 의미한다. 따라서 버스운임으로 표시된 보조금의 규모는 선분 RE1이라고 할 수 있으며 동일한 논리를 적용하면 도시철도 운임으로 표시된 보조규모는 E1S가 된다.

현금보조의 경우를 보면 RE1 만큼의 버스운임이나 혹은 E1S 만큼의 도시철도 운임의 가치를 돈으로 환산한 것에 해당하는 현금보조를 해준 것의 효과는 예산선이 밖으로 평행 이동하여 선분 BC가 된다. 이때 소비자가 선택하는 것은 E2이며, 이점에서의 소비자의 효용수준은 E1에서의 효용수준보다 높다는 것을 알 수 있다. 똑같은 규모의 보조금을 지불했으면서도 현금보조가 더 높은 효용수준을 달성하는 이유는 현금보조는 예산선의 기울기 즉, 상대가격비율을 일정하게 유지하는 효과를 갖는데 비해 가격보조의 경우에는 상대가격비율을 변화시킨다는 것이다. 가격보조가 주어질 때 소비자의 선택행위는 상대가격구조의 변화에 의해 교란되며, 이로 인해 효율성의 상실이 초래되는 것이다. 따라서 가격보조 방식보다 현금보조 방식이 더 효율적이라고 할 수 있는 것이다.

그러나 이와 같은 현금보조 방식이 효율적이라는 것은 생활보호대상자와 같이 수혜대상자의 파악이 용이하고 일괄적으로 현금보조가 가능한

경우에는 적용가능하다고 할 수 있으나 교통수단 이용과 관련하여서는 적용하기 곤란하다는 것이다⁶³⁾. 그 이유는 교통운임 할인의 수혜 대상자들이 얼마나 자주 이용하는가를 파악해야 하는데 이는 사실상 불가능한 것이기 때문이다. 따라서 수혜대상자들이 얼마나 자주 교통수단을 이용하는가를 계산하여 그에 맞는 교통보조금을 지원하는 방법을 사용할 수는 있으나 조사비용 등 추가 부담이 뒤따른다 할 것이다. 뿐만 아니라 조사결과에 의해 정책을 실시하더라도 교통수단을 자주 이용하는 수혜대상자에게 돌아가야 할 보조금이 덜 이용하는 대상자에게 돌아가는 경우가 발생할 가능성이 크고 이에 따른 형평성 문제가 대두될 것이다. 그러나 가격보조의 경우에는 승차권을 구입하는 시점에서 할인(무임)을 해주고 사후에 정부에서 할인(무임) 액수만큼 보조를 받으면 되므로 정확한 계산을 할 수 있고 형평성 문제도 해결할 수 있다. 따라서 복지차원에서 실시하고 있는 도시철도 무임수송 제도는 교통수당과 같은 현금보조 보다는 가격보조 방식인 현재처럼 할인(무임)으로 하는 방식이 적절하다 할 것이다.

4. 정부부처 및 운영기관간 PSO 보상관련 쟁점 평가

앞서 살펴본 바와 같이 도시철도 무임수송은 지금과 같은 현금보조(무임) 방식이 타당함을 알 수 있다. 그렇다면 현재와 같은 무임수송 제도를 지속한다는 가정 하에 정부와 도시철도 운영기관 간 PSO 보상을 둘러싼 다섯 가지 쟁점에 대해 공공성, 형평성, 실현가능성을 기준으로 평가해 보자.

1) 타 시설과의 형평성

정부는 도시철도 기관에만 보상을 할 경우 이용료 감면을 시행하고 있는 타 시설(고궁, 능원, 박물관 등)과의 형평성 측면에서 맞지 않다고 주장하고 있다. 이에 반해 도시철도 운영기관은 타 시설 등은 수익성 보다

63) 김상석(2000), 앞 논문

는 주민복지 등 공공성을 매우 중시하고 있으며 손실도 비교적 소규모라고 주장한다.

먼저, 공공성 부문을 살펴보면 도시철도 무임수송을 보전하는 것은 사회적 교통약자인 노인과 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도를 무료로 이용하게 하는 제도를 지속시키는 것으로 사회구성원이 골고루 잘살게 한다는 공공성의 증진에 부합하므로 도시철도 운영기관들의 주장이 더 타당하다 할 것이다. 형평성 측면을 살펴보면 타 시설은 공공성과 기업성을 동시에 추구해야 하는 공기업과는 달리 공공성을 강조하는 기관이므로 정부 논리가 적절하다고 볼 수는 없으며 오히려 같은 PSO를 시행하고 있는 한국철도공사와의 형평성에 어긋난다 할 것이므로 도시철도 운영기관들의 주장이 보다 일리가 있다고 할 것이다. 실현가능성 측면을 보면 앞서 살펴본 바와 같이 정치적 실현가능성이 가장 중요하다 할 것인데 이미 17대와 18대 국회에서 도시철도 무임수송 관련 5개 법률안의 개정이 발의된 바 있는데다 보건복지부와 국토해양부도 정부 보전에 대하여 일정부분 동의하고 있으므로 이를 바탕으로 해 19대 국회에서 도시철도 운영기관들이 공동으로 정부보전을 추진할 경우 가능성은 열려있다고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 이 쟁점에 대한 평가는 도시철도 운영기관의 주장이 보다 타당하다 할 것이다.

2) 재정부담

정부는 현재 도시철도 건설비 지원과 건설부채 이자지원 등 매년 1조원 이상의 국가 재정을 투입하고 있는 상황에서 무임수송 비용까지 지원할 경우 재정부담이 가중될 우려가 있다고 주장한다. 반면 도시철도 운영기관들은 2009년~2010년 도로에 14조 6천억원, 철도에 8조 3천억원 등 모두 22조 9천억원의 국고를 지원한데 비해 도시철도는 12.7%에 불과한 2조 9천억원만 지원된 점을 들어 오히려 도시철도 부문의 지원이 부족하다며 정부 주장을 반박하고 있다.

이에 대하여 공공성 부문을 살펴보면 사회적 교통약자인 노인과 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도를 무료로 이용하게 하고 그 손실을 보상하여 이 제도를 유지하는 것이 공공성을 충족한다는 점은 앞서 살펴본 바와 같다. 형평성 측면에서 살펴보면 철도나 도로에 비해 도시철도에 현저히 낮은 지원을 하는 것은 사실이지만 철도 및 도로와는 역할이 다른 도시철도에도 같은 수준으로 국고를 지원하는 것이 형평성에 맞는 것인지에 대해서는 재론의 여지가 있다 할 것이다. 실현가능성에 있어서는 앞서 살펴본 대로 이전 국회에서 관련 법률의 개정안이 발의된 데다 기획재정부 외에 타 부처는 도시철도 운영기관의 입장에 동의하는 부분이 있어 19대 국회에서 관련 법률 개정 가능성은 열려있다 할 것이다.

그러나 도시철도 PSO에 대한 정부 보전은 신규 투자에 속하므로 재정부담이 커질 것은 당연한 것이므로 정부가 이 부문만을 강조하여 개정에 반대할 경우 현실적으로 실현가능성이 낮아져 정부 주장에 무게가 실린다 할 것이다. 실제로 부산교통공사를 비롯한 도시철도 운영기관 PSO 담당자들은 정부 관련 부처 실무자들이 “도시철도 기관들의 주장이 타당하지 않은 것이 아니지만 도시철도 PSO 정부 보전에 따른 추가적인 재정부담 때문에 사실상 반대 논리를 펼칠 수 밖에 없다”는 점을 토로한다고 말하고 있다. 다만, 정부의 논리대로라면 앞으로 어떠한 신규사업도 재정부담으로 인해 추진할 수 없다는 이율배반적인 문제가 발생할 수도 있다는 점은 지적되어야 할 것이다.

3) 타 지역과의 형평성

정부는 도시철도가 있는 대 도시에만 국비를 지원할 경우 타 지역과의 형평성에 문제가 발생할 수 있다고 주장한다. 반면 도시철도 운영기관들은 우리나라 7대 도시의 인구는 전체인구의 67%에 해당하며 이는 국내 인구 3명중 2명이 도시철도 이용권역에 거주하고 있는 셈이며, 연간 국세수입 중 7대 특별, 광역시의 비율이 76%로 정부 세수의 상당부분을

차지하고 있어 무임손실 국비지원 시에도 형평성 논란을 해소할 수 있다는 주장을 하고 있다.

공공성은 앞서 살펴본 바와 같이 도시철도 무임수송을 보전하는 것은 사회적 교통약자인 노인과 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도를 무료로 이용하게 하는 제도를 지속시키는 것으로 사회구성원이 골고루 잘살게 한다는 공공성의 증진에 부합하므로 도시철도 운영기관들의 주장이 더 타당하다 할 것이다. 형평성 부문에 있어서는 거주 인구 규모와 세수 규모, 지역내 생산량 등을 종합할 때 도시철도 PSO 지원이 지역간 형평성을 해칠 정도는 아니라 할 것이므로 형평성도 충족한다 할 것이다. 실현가능성 역시 앞서 살펴본 바와 같이 정부 부처도 일부 동의하고 있고 국회 역시 앞장서 관련 법률 개정안을 발의한 바 있어 가능성은 있다 할 것이다. 따라서 이 쟁점 역시 전체적으로 도시철도 운영기관들의 주장이 보다 일리있다 할 것이다.

4) 지역주민에 한정된 복지

정부는 무임수송이 해당 지역주민에 대한 복지문제이므로 지자체나 도시철도 운영기관에서 해결해야할 사항이라고 주장한다. 반면, 도시철도 운영기관들은 노인복지 정책 중 65세 이상 노인에게 대한 연금지급의 경우 기초노령연금법에 근거하고 있으나 소요재원 중 상당부분을 국비로 보전하고 있으므로 무임수송이 지역주민 복지에 불과하다는 논리는 모순이라고 주장한다.

공공성 측면을 보면 도시철도가 운영되는 도시 주민이든 타 도시 주민이든 교통약자에게 무임수송을 제공하는 것과 그에 따른 손실 보상을 하는 것은 공공성이 높아 도시철도 운영기관의 주장이 더 타당하다 할 것이다. 형평성 측면을 살펴보면 노령연금의 경우 노령연금법에 의거하여 지역과 관계없이 정부가 상당부분을 보상하고 있으므로 노령연금법과의

형평성 차원에서 오히려 PSO 보상이 당연하다 할 것이다. 뿐만 아니라 도시철도는 해당 지역 주민만 이용하는 것이 아니라 전국 어느 지역에 거주하든지 정해진 조건만 충족시키면 무임으로 이용이 가능해 특정 지역 주민만의 복지라고 보기는 힘들 것이다. 특히, 정부의 논리대로 해당 지역 주민에 국한된 복지라면 지역 경계선을 넘어서 이동할 경우 타 지역주민은 유료로 이용해야 하며 이때 환승할 때마다 운임을 추징해야 하는데 이는 현실적으로 불가능한 것이므로 지역에 국한된 복지문제로 보기는 어렵다 할 것이다. 실현가능성 측면은 앞서 살펴본 바와 같이 가능성이 열려 있다 할 것이다. 따라서 이 쟁점 역시 도시철도 운영기관의 주장이 보다 일리있다 할 것이다.

5) 도시철도 운영기관들의 경영 합리화 및 운영효율화

정부는 도시철도 경영 적자 보전을 위해 국가 등에 의존하기 보다는 자체적인 경영합리화와 운영효율화를 우선 도모해야 한다고 주장한다. 반면 도시철도 운영기관들은 매년 행정안전부 주관의 기관경영평가와 기관장의 자치단체장과의 경영성과 계약 등으로 경영합리화와 업무효율을 도모하고 있으며 감사원, 국회, 시의회 등으로부터도 경영전반에 관해 감사와 점검을 받고 있어 도시철도 운영기관들이 전반적으로 경영개선을 추진 중이라는 점을 들어 반박하고 있다.

공공성 부문을 살펴보면 도시철도 무임수송을 보전하는 것은 사회적 교통약자인 노인과 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도를 무료로 이용하게 하는 제도를 지속시키는 것으로 사회구성원이 골고루 잘살게 한다는 공공성의 증진에 부합하므로 도시철도 운영기관들의 주장이 더 타당하다 할 것이다. 형평성을 살펴보면 도시철도 운영기관들은 무임수송에 따른 적자증가로 영업수지가 낮아지고 부채비율이 높아지면서 현재 행정안전부 기관평가⁶⁴⁾ 지표에서 가장 큰 배점을 차지하는 경영효율성과(20

64) 리더십/전략(15점), 경영시스템(30점), 경영성과(55점)이며 정성 45%, 정량

점) 세부지표 중 영업수익을 영업비용으로 나눈 영업수지비율(10점)과 부채비율(4점) 평가에서 손해를 보고 있는 실정이다. 국가에서 법률로 무임수송을 강제해 놓고 그에 따른 무임손실 비용은 보전하지 않으면서 기관 평가에서 이에 따른 영업수지와 부채비율을 평가하는 것은 형평성에 상당히 어긋난다 할 것이므로 도시철도 운영기관들의 주장이 타당하다 하겠다. 실현가능성 부분은 앞서 살펴본 대로 가능성이 열려있다 할 것이므로 이 쟁점 역시 도시철도 운영기관들의 주장에 힘이 실린다 할 것이다.

5. 도시철도 PSO 보상관련 쟁점 평가 종합

도시철도 PSO 정부 지원에 관한 다섯 가지 쟁점에 대한 평가 결과 재정부담 부분을 제외하고는 도시철도 운영기관들의 주장이 공공성, 형평성 및 실현가능성 부문 모두에서 상대적으로 더 높게 평가됐다. 표 (5-7)은 도시철도 PSO 보상관련 쟁점평가를 종합한 것이다.

(표 5-7) 도시철도 PSO 보상 관련 쟁점평가 종합

쟁점 평가 기준	타시설과의 형평성		재정부담		타 지역과의 형평성		지역주민에 한정된 복지		경 영 합 리 화 및 운영효율화	
	정부	운영 기관	정부	운영 기관	정부	운영 기관	정부	운영 기관	정부	운영 기관
공공성	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음
형평성	낮음	높음	높음	낮음	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음
실 현 가 능 성	높음	높음	높음	낮음	높음	높음	높음	높음	높음	높음
대 안		○	○			○		○		○

※ 주 : “○”는 양측의 쟁점 평가 중 평가기준에 더 적합함을 나타냄.

55%로 구성된다.

6. 정책 제언

앞서 살펴본 바와 같이 도시철도 무임수송에 따른 보상과 관련한 쟁점 평가에서 도시철도 운영기관들의 주장이 정부 주장보다 타당하고 일리가 있는 것으로 평가되어 정부 보상이 필요함을 알 수 있었다. 또한 도시철도 무임수송에 대한 정부 보상은 계층 간 이동성 격차 완화로 형평성의 향상에 기여하여 사회구성원이 골고루 잘살게 한다는 의미의 공공성을 증대시키는 한 방안임을 알 수 있었다. 뿐만 아니라 극심한 경영난에 시달리고 있는 도시철도 운영기관들의 재정 건전성을 향상시켜 사회적 약자를 위한 도시철도 무임수송이 지속되도록 하는 주요 동력이 될 것이라는 점도 생각할 수 있을 것이다. 따라서 정부는 더 이상 재정 부담이라는 명분으로 도시철도 운영기관들의 보상 목소리를 외면하지 말고 관련 지자체와 운영기관들과의 대화에 나서는 등 무임수송을 둘러싼 문제해결을 위해 인식의 전환과 적극적인 자세가 필요하다 할 것이다.

제 4 절. 도시철도 PSO 보상의 방식과 절차

도시철도 PSO 정부 보상이 타당함은 이미 살펴본 바와 같으므로 보상의 방식과 절차 등 구체적인 방안에 대해 알아보기로 한다.

1. 보상의 방식

PSO 보상방식에는 정부의 직접적인 재정보조, 교차보조, 경쟁사업자보조 등의 방식이 있으며 정부의 재정보조에는 보상에 관련된 세부사항들을 법률에 명시하는 방법과 원인제공자와 도시철도 사업자간에 계약을 체결하는 방법이 있다. 이 방식은 PSO 원인제공자가 소요예산을 확보하고 서비스 제공자에게 직접 보상금을 지급하는 방식이므로 보상금 산출이 간단하고 운영이 용이하여 철도도 이 방식을 적용하고 있다⁶⁵⁾.

65) 옥병석(2009), 앞 논문

도시철도 사업에 있어서도 운임감면으로 발생하는 PSO 보상금액에 대해 원인제공자가 예산을 확보하고, 도시철도 사업자와 보상계약 체결을 통해 정부의 재정에서 직접 지원해주는 방식이 가장 적합한 방식이라고 할 수 있다. 교차보조는 가격차별을 통해 특정지역이나 소비계층에서 얻은 초과수입으로 손실을 보전해 주는 방식으로 도시철도 사업에 적용하는 데는 어려움이 있다 하겠다. 경쟁사업자 보조방식은 공기업에 의해 독점적 형태로 운영되는 도시철도 사업에 적용하는 것은 불가능하다 할 것이다. 따라서 도시철도 사업에 있어서는 정부의 재정지원 방식이 가장 적합한 방식이며 원인제공자와 도시철도 사업자가 상호 보상계약을 통하여 세부절차를 규정하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

보상계약에는 1)도시철도 사업자가 제공하는 공공서비스의 기준과 내용에 관한 사항 2)공공서비스 제공과 관련하여 원인제공자가 부담하여야 하는 보상내용 및 보상방법에 관한 사항 3)계약기간 및 계약기간의 수정·갱신과 계약의 해지에 관한 사항 4) 그밖의 원인제공자와 도시철도 사업자가 필요하다고 합의하는 사항 등이 포함되어야 한다⁶⁶⁾.

2. 보상의 세부적인 절차

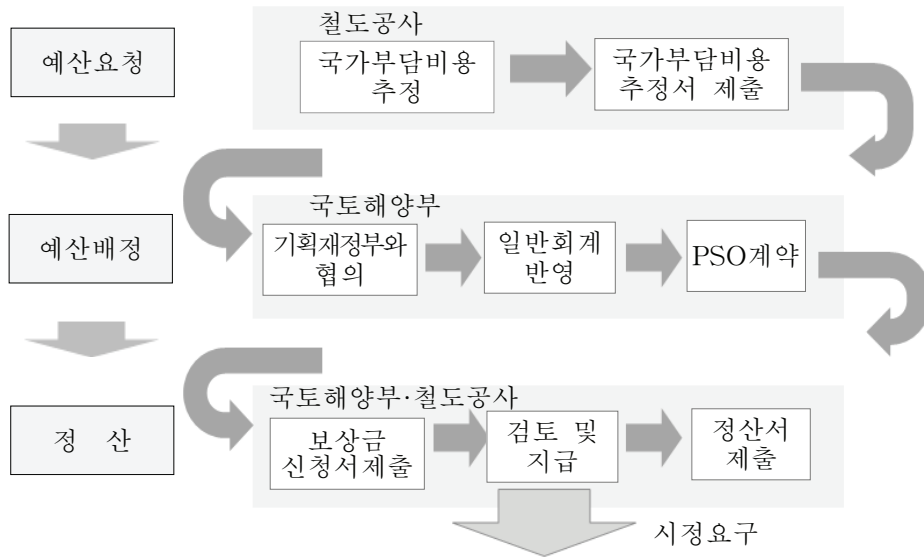
2.1. 철도분야의 절차 검토

철도산업발전기본법에 의하면 철도운영자는 매년 3월말까지 익년도 공공서비스비용 추정액에 관한 국가부담비용 추정서를 제출하고, 국토해양부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 국토해양부 소관 일반회계에 국가부담 비용을 계상토록 되어있다. 공공서비스 비용의 지급은 철도운영자가 국가부담비용 지급신청서를 제출함으로써 매 반기 초에 지급토록 하고 있으며, 철도 운영자는 당해 반기 종료 후 30일 이내에 회계법인 등의 의견서를 첨부한 청산서를 제출하되 부족액은 차차년도 초에 지급

66) 옥병석(2009), 앞 논문 일부 가공

하고 과잉액은 차기 지급시 상계 처리하도록 되어있다. 한국철도공사의 PSO 보상절차는 그림(5-3)과 같다.

(그림 5-3) 한국철도공사의 PSO 보상절차



출처 : 안진회계법인(2005), “철도공익서비스비용 국고보조관련 회계검증 용역” 보고서

2.2. 도시철도 사업에서의 보상절차

앞서 살펴본 대로 철도사업의 PSO 보상절차와 유사하게 도시철도 사업자가 매년 3월말까지 다음해 PSO 보상액 추정서를 국토해양부장관에게 제출하고, 국토해양부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 무임수송에 대한 국가비용 부담을 각 부처별로 일반회계에 계상토록 한다. 예산이 확보된 각 부처는 개별적으로 도시철도 사업자와 보상계약을 체결하고 보상범위 및 방법 등을 확정한다. 보상금의 지급은 도시철도 사업자가 매년 1월말까지 지급 신청서를 각 부처에 제출함으로써 매 반기초에 지급토록 하며, 반기 종료 후 30일 이내에 회계법인 등의 의견서를

첨부한 정산서를 제출토록 하면 될 것이다.

제 5 절. 도시철도 PSO 보상을 위한 법률개정 검토

1. 법률 개정 검토

현행 노인복지법, 장애인복지법, 국가유공자등예우및지원에관한법률, 국가유공자예우에관한법률 및 5·18민주유공자예우에관한법률에서 65세 이상의 노인, 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도 운임을 감면하도록 하고 있으나 그 비용의 보상에 대하여는 “적절한 지원을 할 수 있다”는 임의규정만 두고 있다. 또한 도시철도 PSO 보상을 위해서는 관련 부처의 적극적인 협조가 필수적이기 때문에 PSO 보상기준과 범위, 계약 방법이나 절차 등은 반드시 법령에 의해 명문화 되어야 한다. 따라서 도시철도법에서 일괄적으로 보상을 규정하는 방법과 관련 개별 법령을 각각 개정해 보전하는 방법 등 두 가지 방식의 법률개정을 검토해 볼 수 있겠다. 또한 정부에서 재정부담으로 인하여 PSO 보상에 대해 난색을 표하고 있는 만큼 일괄 개정 대신 재정부담이 상대적으로 적은 장애인이나 국가유공자 등의 관련 법률을 먼저 개정해 정부보상의 물꼬를 튼 다음 순차적으로 관련 법률을 개정하는 방법도 고려해 볼 수 있겠다.

1.1. 도시철도법 개정

현재 도시철도법 제14조(정부지원)는 도시철도 건설과 도시철도기술의 발전을 위하여 재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이낙연의원이 대표발의한 도시철도법 일부개정 법률안에 따르면 “무임수송은 영리목적의 영업활동과 관계없이 국가 또는 지방자치단체의 정책이나 공공목적을 위하여 제공되는 공익서비스이므로, 해당비용은 국가나 지방자치단체가 부담하여야 한다”고 제안이유를 밝히고 있다. 또한 “한국철도공사도 「철도산업발전기본법」에 따라 철도 무임수송 비용을 국가로부터 지

원받고 있으나 도시철도 운영자는 무임수송비용을 직접 부담하고 있어 형평성의 문제가 대두되고 있다”고 밝히고 있다. 특히 최근 고령화 시대 도래로 무임수송 비용이 급증하면서 도시철도 운영자의 비용부담이 가중되어 승객 안전 및 도시철도 서비스의 향상을 위한 투자 축소가 우려되는 실정이라고 판단하고 있다.

이 개정법률안에 대한 국토해양위 전문위원실의 검토의견을 살펴보면 “도시철도는 특정 지자체에 국한되는 시설이고 해당 지자체 주민들이 가장 큰 수혜를 본다는 점에서 해당 지자체가 무임운송 비용을 보상하는 것이 바람직하나 연간 3,000억원 이상의 비용 모두를 지자체에서 부담하기란 현실적으로 어려운 점이 있고, 노인복지 등 국가의 공공정책상 목적으로 국가가 제정한 법률에 따라 무임운송이 시행되고 있고, 한국철도공사가 운영하는 수도권 전철의 경우 사실상 도시철도와 기능상 구별이 어려움에도 보상이 이루어지고 있어 형평성의 문제도 제기되고 있는 실정이므로 무임운송 비용의 일정 부분을 국가재정으로 보전해 줄 필요가 있음”을 명시하고 있다.

본 연구자 역시 급격한 노령화에 따른 무임수송 대상자들의 급증으로 인한 도시철도 운영기관들의 과다한 경영부담과 한국철도공사와의 형평성 문제 등으로 정부보전은 더 이상 미룰 수 없는 상태에 처해 있으므로 표(5-8)와 같이 도시철도법 제14조의2와 제14조의3을 신설하여 보상을 명확하게 할 필요가 있다고 판단하고 있다.

(표 5-8) 도시철도법 일부 개정안⁶⁷⁾

현 행	개 정 안
<신설>	제14조의2(공익서비스비용의 부담)

67) 이낙연의원 대표발의안(2008년 9월)

	① 도시철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용”이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 또는 당해 도시철도 서비스를 직접 요구한 자가 직접 부담하여야 한다.
<신설>	제14조의3(공익서비스 제공에 따른 보상 계약의 체결) ① 원인제공자는 도시철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약(이하 “보상계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.

1.2. 노인복지법 개정

현재 노인복지법 제26조(경로우대)는 65세 이상의 자에 대하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 등 공공시설을 무료로 또는 그 이용운임을 할인하여 이용하게 할 수 있으며 노인에게 이용운임을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다.

본 법률 개정안 입법취지는 “노인에게 무료 또는 할인운임으로 수송서비스를 제공하는 공공기관에 손실의 원인을 제공한 국가나 지방자치단체로 하여금 의무적으로 손실을 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영 개선에 도움을 주고자 한다”고 밝히고 있다. 국회 보건복지위 전문위원실은 법률개정안 검토에서 “무임수송에 따른 도시철도 운영기관의 비용 부담이 가중되고 있으며 이로 인해 도시철도 운영자의 경영부담은 승객 안전 및 도시철도 서비스의 향상을 위한 투자축소로 이어질 우려가 있으며, 향후 노인인구 비율이 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 경영부담을 개선하기 위한 방안을 마련할 필요성이 인정된다”고 보고 있다. 본 연구자는 국회 전문위원실의 검토의견과 유사하게 공공서비스로 인한 손실부담은 어느 한 주체가 전적으로 부담하여야 할 문제라기 보다 국가,

지방자치단체 및 도시철도 운영자간의 부담비율 조정이 필요한 것으로 판단하고 있다. 따라서 노인복지법 역시 표(5-9)과 같이 개정하여 보상에 관한 규정을 명문화해야 한다는 판단이다.

(표 5-9) 노인복지법 일부 개정안⁶⁸⁾

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<u>제26조의2(수송시설의 이용 지원)</u> <u>① 국가나 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관의 수송시설(輸送施設)을 무료로 또는 그 이용운임을 할인하여 이용하게 할 수 있다.</u> <u>② 국가나 지방자치단체는 수송시설의 운영자와 제1항에 따라 면제하거나 할인한 이용운임의 보상에 관한 계약(이하 “보상계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.</u> <u>③ 제2항에 따른 보상계약의 내용 및 보상방법, 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

1.3. 장애인복지법 개정

현행 장애인복지법 제30조(경제적 부담의 경감)는 지방공사 또는 지방공단이 운영하는 운송사업자는 장애인과 장애인을 부양하는 자의 경제적 부담을 줄이고 장애인의 자립을 돕기 위하여 장애인과 장애인을 보호하기 위하여 동행하는 자의 운임 등을 감면하는 정책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다. 동법 개정이유로는 “수송시설을 운영하는 공공기관 등에 손실의 원인을 제공한 국가나 지방자치단체로 하여금 의무적으로 손실을

68) 유정현의원 대표발의안(2010년 4월)

보상하게 함으로써 해당 공공기관 등의 경영개선에 도움을 주려고 한다”는 입장을 밝히고 있다.

이에 대하여 국회 보건복지위 전문위원실은 “장애인의 복지 패러다임인 자립생활 및 사회참여와 직접적인 관련이 있는 이동권 보장은 장애인에게 매우 중요한 정책으로서 무임수송으로 인한 손실비율이 높고 무임수송과 같은 공익서비스의 손실을 부담하는 주체로서 단순히 지방자치단체에만 그 책임성을 부여할 것인지에 대해서는 검토가 필요하다”는 입장이다.

본 연구자는 “도시철도 사업은 지방자치단체가 설치, 운영하고 그 주민을 위한 사업이지만 도시철도의 무료이용 정책이 장애인 등 취약계층을 위한 국가차원의 복지정책으로 시행되고 있고, 한국도시철도공사가 운영하는 수도권 전철의 경우 사실상 도시철도와 기능상 구별이 어려움에도 불구하고 보상이 이루어지고 있고, 공항철도와 신분당선 등 민자 도시철도의 경우 정부와 직접 운영협약을 맺어 무임손실분을 포함하여 운영적자 전액을 정부에서 보전하고 있어 형평성의 문제도 제기되고 있는 실정이므로 무임수송 비용의 일정부분을 국가 재정으로 보전해 줄 필요가 있다”는 국회 전문위원실의 검토의견에 동의한다. 따라서 표(5-10)과 같이 장애인복지법 제30조의3과 제30조의4를 개정하여 보상을 명문화할 필요가 있다고 판단하고 있다.

(표 5-10) 장애인복지법 일부 개정안⁶⁹⁾

현 행	개 정 안
제30조(경제적 부담의 경감) ①·② (생 략)	제30조(경제적 부담의 경감) ①·② (현행과 같음)

69) 유정현의원 대표발의안(2010년 4월)

<신 설>	③ 국가나 지방자치단체는 운송사업자와 제2항에 따라 감면된 운임 등의 보상에 관한 계약(이하 “보상계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.
<신 설>	④ 제3항에 따른 보상계약의 내용 및 보상방법, 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1.4. 독립유공자예우에 관한 법률 개정

독립유공자예우에 관한 법률 제22조(수송시설의 이용지원)는 독립유공자 및 다른 사람의 보호없이 활동이 어려운 독립유공자를 직접 보호하여 수송시설을 이용하는 자에게는 공공기관의 수송시설 이용운임을 받지 아니하거나 할인할 수 있으며 무료 또는 할인된 운임으로 이용할 수 있도록 수송시설을 제공하는 자에게는 예산의 범위에서 보조금을 지불할 수 있다고 임의규정을 두고 있다.

동법 개정안 취지 역시 “수송시설을 운영하는 공공기관에 손실의 원인을 제공한 국가로 하여금 의무적으로 손실을 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영개선에 도움을 주고자 한다”고 밝히고 있다. 국회 정무위원회 전문위원실은 동법 개정안 검토의견에서 “독립유공자 등에 대한 예우는 독립유공자의 헌신과 희생에 대해 국가와 사회, 국민모두의 의무라고 할 것이고, 이는 공공기관으로서 수익성과 공익성을 그 근간으로 하는 수송기관에 대하여는 더욱 강하게 요구되고 민간기업에 대해서도 일정하게 요구되는 보편적 의무라는 측면에서 검토할 필요가 있다”고 밝히고 있다. 본 연구자 역시 전문위원실의 검토의견과 마찬가지로 표(5-11)과 같이 동법 제22조 일부를 개정하여 보조금 지급을 의무화할 필요가 있다고 판단하고 있다.

(표 5-11) 독립유공자예우에 관한 법률 일부 개정안⁷⁰⁾

현행	개정안
<p><u>제22조(수송시설의 이용지원)</u></p> <p>① 독립유공자 및 다른 사람의 보호 없이는 활동이 어려운 독립유공자를 직접 보호하여 수송시설을 이용하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관의 수송시설 이용 운임을 받지 아니하거나 할인할 수 있다.</p>	<p><u>제22조(수송시설의 이용지원)</u></p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
<p><u><후단 신설></u></p> <p>② 국가는 제1항에 해당하는 자가 제1항에 따른 수송시설 외의 수송시설을 무료로 또는 할인된 운임으로 이용할 수 있도록 제공하는 자에게는 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.</p>	<p><u>이 경우 국가는 대통령령으로 정하는 공공기관에게 면제하거나 할인한 이용료를 보상하여야 하고, 그 보상을 위한 계약을 체결 하여야 하며, 보상을 위한 계약의 내용과 방법 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p>② -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p><u>지급하여야 한다.</u></p>

1.5. 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 개정

국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 제66조(수송시설의 이용지원)는 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원 및 특별공로상이자 등에 대하여 수송시설을 무료로 또는 할인하여 이용할 수 있도록 규정하

70) 유정현의원 대표발의(2010년 4월)

고 있으며 수송시설을 무료로 또는 할인하여 이용할 수 있도록 제공하는 자에게는 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다.

개정안 취지 역시 “수송시설을 운영하는 공공기관에 손실의 원인을 제공한 국가로 하여금 의무적으로 손실을 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영개선에 도움을 주고자 한다”고 밝히고 있다. 이와 관련한 국회 정무위원회 전문위원실은 해당기관 및 기업의 비용증가 요인으로 작용하여 경영이 악화되는 결과가 발생한다고 보고 있다.

본 연구자는 따라서 “동법 개정으로 해당 공공기관 또는 민간기업의 경영상태를 개선함으로써 서비스의 질을 전반적으로 제고할 수 있도록 하는 한편, 서비스 제공의 지속가능성도 아울러 제고하도록 하는 등의 장점이 있다”고 판단한 전문위원실의 검토의견과 같이 표(5-12)와 같이 임의규정을 강행규정으로 바꾸어서 PSO에 따른 보조금 지원을 명문화할 필요가 있다는 판단을 하고 있다.

(표 5-12) 국가유공자등예우및지원에관한법률 일부 개정안⁷¹⁾

현 행	개 정 안
<u>제66조(수송시설의 이용지원)</u> ① 생략.	<u>제66조(수송시설의 이용지원)</u> ① 현행과 같음.
<u><후단 신설></u>	<u>이 경우 국가는 대통령령으로 정하는 공공기관에게 면제하거나 할인한 이용료를 보상하여야 하고, 그 보상을 위한 계약을 체결 하여야 하며, 보상을 위한 계약의 내용과 방법 등에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

71) 유정현의원 대표발의안(2010년 4월)

② ----- <u>지급할 수 있다.</u>	② ----- <u>지급하여야 한다.</u>
-----------------------------	-----------------------------

1.6. 5·18민주유공자 예우에 관한 법률 개정

5·18민주유공자 예우에 관한 법률 제58조(수송시설의 이용 지원)은 5·18민주화운동 부상자와 이들을 직접 보호하여 수송시설을 이용하는 자에게 공공기관의 수송시설 이용료를 받지 아니하거나 할인하여 이용할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 수송시설을 무료로 또는 할인하여 이용할 수 있도록 제공하는 자에게는 예산의 범위 내에서 보조금을 지급할 수 있다고 규정되어 있다.

본 개정안 입법취지는 “수송시설을 운영하는 공공기관에 손실의 원인을 제공한 국가로 하여금 손실을 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영개선에 도움을 주고자 한다”고 밝히고 있다. 국회 정무위원회 전문위원실은 검토의견에서 “동법 개정으로 해당 공공기관 또는 민간기업의 경영상태를 개선함으로써 서비스의 질을 전반적으로 제고할 수 있도록 하는 한편, 서비스 제공의 지속가능성도 아울러 제고하도록 하는 등의 장점이 있다”고 보고 있다.

본 연구자는 “5·18 민주유공자에 대한 예우는 5·18 민주유공자의 헌신과 희생에 대한 국가와 사회, 국민 모두의 의무라고 할 것이고, 이는 공공기관으로서 수익성 뿐만 아니라 공익성도 그 그간으로 하는 수송기관에 대하여는 더욱 강하게 요구되고, 민간기업에 대하여도 일정하게 요구되는 보편적 의무”라고 판단한 전문위원실과 의견을 같이하며 따라서 표(5-13)와 같이 동법을 개정하여 보조금 지급을 명시해야 할 필요가 있다고 판단하고 있다.

(표 5-13) 5·18민주유공자예우에 관한 법률 일부 개정안⁷²⁾

현 행	개 정 안
제58조(수송시설의 이용지원) ① 생략.	제58조(수송시설의 이용지원) ① 현행과 같음.
<후단 신설> ② -----지급할 수 있다.	이 경우 국가는 대통령령으로 정하는 공공기관에게 면제하거나 할인한 이용료를 보상하여야 하고, 그 보상을 위한 계약을 체결 하여야 하며, 보상을 위한 계약의 내용과 방법 등에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다. ② -----지급하여야 한다.

2. 재원의 조달방안

도시철도 PSO 보상을 위한 재원은 도시철도법 등 관련 법률을 개정하지 않고도 확보할 수 있는 방안이 전혀 없는 것은 아니다. 현재 “교통시설특별회계법⁷³⁾”에 의거하여 재원을 확충할 수가 있기 때문이다. 교통시설특별회계법 제5조의2(교통체계관리계정의 세입 및 세출)는 교통체계관리계정에 도시철도 건설과 경영개선지원 등을 포함하고 있어 도시철도 PSO 손실보전에 활용할 수는 있다.

하지만 이 계정에서 도시철도 PSO를 보상할 경우 타 계정과의 배분비율을 조정해야 하고 보상금액 등을 특정하기가 곤란하여 매년 보상액이 들쭉날쭉하거나 타 계정에서 수요가 급증할 경우 보상자체가 이루어지지 않을 수도 있어 현실적으로 쉽지 않은 선택이 될 것이다.

72) 유정현의원 대표발의안(2010년 4월)

73) 교통시설특별회계법 제5조의2(교통체계관리계정의 세입 및 세출)는 교통체계관리계정에 도시철도 건설, 도시철도 경영개선지원, 대중교통육성, 연구개발 및 정보화, 기금전출 등을 포함하고 있다

따라서 기본적으로 PSO 보상재원은 정부의 일반회계에 의한 보조금에서 충당하는 것을 원칙으로 하고 원인제공자와 도시철도 사업자간의 보상계약에 의하여 해결하는 것이 바람직하다 할 것이다. 한편, 철도운영자의 경우는 정부로부터 철도 PSO 손실보상⁷⁴⁾ 외에도 표(5-14)과 같이 매년 경영개선 지원금을 보조금으로 지원받고 있다.

(표 5-14) 한국철도공사 2012년 정부지원 예산안

(단위 : 백만원)

연도 지원분야	2010년	2011년	2012년 예산안	증감률
글로벌 인프라펀드	1,244	1,452	1,452	-
철도역 환승 동선 개선	1,980	1,980	2,827	42.8%
군위탁 컨테이너 화물자동차 관리비	200	500	600	20%
전환교통지원	1,750	3,000	4,000	33.3%
수송차량구입	66,349	75,772	37,932	-49.9%
철도자동화시설 지원	120,354	100,000	-	-100%

출처 : 국토해양부 2012년 예산안 설명자료

3. PSO 보상 관련 재정분담

도시철도 PSO 이행에 따른 무임손실의 보상을 위한 법률 개정을 통하여 관련 재원 확보방안이 마련되었다면 중앙정부와 지방정부 또는 각 도시철도 운영기관들이 얼마만큼의 비율로 재정을 분담할 것인가가 가장 중요한 문제로 대두될 것이다. 현재 도시철도 운영기관들은 PSO 이행에 따른 보상은 손실액 전액 보상을 기대하고 있다. 하지만 이를 전액 정부

74) 2010년(2,931억원), 2011년(2,824억원), 2012년(3,040억원)

가 부담하는 것은 현실적으로나 논리적으로 불가능한 실정이다. 따라서 도시철도 PSO 보상에 관한 재정분담은 도시철도 내, 외부의 의견을 참조하는 것이 적절하다 할 것이다. 우선, 국토해양부의 “도시철도 건설과 지원에 관한 기준”에 의거하여 정부와 지자체가 분담하는 방안과 한국철도공사 수준으로 정부가 전담하는 방안이 있을 수 있다. 또한 이 방안 외에 도시철도 운영기관들의 행정안전부 경영평가와 연계하여 재정지원을 가감하는 방안과 도시별 무임수송 비율 차이를 반영하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

3.1. 도시철도 건설비 지원 비율로 정부와 지방자치단체의 분담

국토해양부는 2005년 8월 도시철도의 건설과 관련하여 국고지원에 관한 자체 지침인 “도시철도 건설과 지원에 관한 기준”을 마련, 전국 도시철도 운영기관에 시달했다. 이 기준에 따라 현재 전국 도시철도 건설비를 정부가 지원하고 있다. 하지만 그 이전에는 시기별로 차이를 보이고 있다. 표 (5-15)는 시기별 도시철도 건설비 국비지원 실태이다.

(표 5-15) 시기별 도시철도 건설비 국비지원 실태

구 분	부 산	서 울	타 광역시
1990년 이전	예산범위 내	예산범위 내	-
1991년~1997년	30%:30%:40% (국비:시비:차입)	25%:75% (국비:시비)	30%:30%:40% (국비:시비:차입)
1998년~2004년	50%:50% (국비:시비)	40%:60% (국비:시비)	50%:50% (국비:시비)
2005년 이후	60%:40% (국비:시비)	40%:60% (국비:시비)	60%:40% (국비:시비)

출처 : 부산교통공사 내부자료

표(5-15)에서 나타난 바와 같이 도시철도 건설비 지원은 1990년 이전에는 단순히 “예산범위 내”로만 규정되어 있어서 정부가 일방적으로 지원금을 정하는 수준에서 이루어졌다. 1991년~1997년에는 서울의 경우 국비 대 시비의 비율의 25% 대 75%였으며 지방 도시들은 국비 대 시비 대 차입의 비율이 30% : 30% : 40%로 구성되어 있었다. 1998년~2004년까지는 서울의 경우 국비 대 시비의 분담이 40% : 60%였으며 부산을 비롯한 지방 도시들은 국비와 시비 모두 50%로 동일하게 지원되었다. 2005년 이후에는 지방의 경우 국비와 시비가 60% : 40%이며 재정자립도가 높은 서울은 반대로 국비와 시비 분담비율이 40% : 60%로 이루어지고 있다.

따라서 도시철도 무임손실액에 대하여 현재의 도시철도 건설비 지원비율과 동일하게 분담하는 방안이다. 앞서 언급한 “도시철도 건설과 지원에 관한 기준”은 국토해양부가 전국 도시철도 운영기관들의 의견을 사전에 수렴하여 정한 것이기 때문에 이 기준에 의거하여 분담할 경우 서울과 지방도시의 재정분담 형평성 문제를 예방하는 효과도 거둘 수 있을 것으로 기대되고 있다.

3.2. 한국철도공사 수준의 정부 지원

이 방안은 도시철도 운영기관들이 가장 선호하는 방식으로 볼 수 있다. 현재 도시철도 운영기관들이 구체적인 재정 분담 방안을 제시하지는 않고 있지만 한국철도공사 수준의 지원을 내부적으로는 염두에 두고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 도시철도 운영기관들이 내세우는 형평성 문제도 사실은 한국철도공사 수준의 정부지원이 이루어지지 않고 있기 때문에 시작된 것으로 이해되기 때문이다. 따라서 한국철도공사에 대한 무임손실액 보상⁷⁵⁾과 동일한 비율로 도시철도 운영기관에 대해서도 재정을 지원하는 방안이다. 이 방안은 정부가 재정부담을 전담하는 것으로

75) 2007년 87%, 2008년 65%, 2009년 72%, 2010년 80%

열악한 지방도시의 재정상황을 고려할 때 도시철도 운영기관들에게 상대적으로 유리한 것으로 평가되지만 정부의 재정 형편에 따라 연도별로 보상액이 차이를 보일 것으로 예상되기 때문에 안정적인 재정운동을 목표로 하는 도시철도 기관들에게는 내심 불만으로 작용할 수도 있을 것으로 보인다.

3.3. 도시철도 경영평가와 연계

도시철도 PSO 보상과 관련하여 경영평가와 보상액을 연계하자는 주장 역시 도시철도 내, 외부에서 자주 거론되고 있다. PSO 보상이 해당 도시철도 운영기관들의 경영개선을 통한 자구 노력없이 이루어져야 한다는 것은 아니란데 모두 동의하고 있기 때문이다. 따라서 매년 실시하는 행정안전부 주관의 지방공기업 경영평가 결과와 연계하여 무임수송액을 보상할 경우 경영효율성과 기관별 경쟁을 통한 경영개선 효과도 함께 높일 수 있을 것이다⁷⁶⁾. 즉, 현재 임직원 성과급과 임원의 연임 등에 영향을 미치는 지방공기업 경영평가 결과에 따라 도시철도 운영기관을 서열화해 해당 무임손실액의 일정액을 가감해서 지원할 경우 도시철도 운영기관들의 자발적 노력을 이끌어 내는데 효과적이라 할 것이다.

3.4. 도시별 무임수송 비율 차이 반영

도시철도가 운영되는 도시별 무임수송 비율도 상당한 차이를 보이고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 특히 서울 등 수도권에 비해 무임수송 비율이 상대적으로 더 높은 지방 도시의 경우 열악한 지자체의 재정상황을 고려할 때 지역간 무임수송의 비율 차이도 어떤 식으로든지 일정부분 반영되기를 원하고 있다 할 것이다. 따라서 앞서 논의한 재정분담 방안 외에 도시별 무임수송 비율을 고려하여 보상액의 일정부분을 차등하여 지원하는 것을 또 하나의 방안으로 제시해 본다.

76) 원구환(2011), 앞 자료

제 6 장 결 론

제 1 절. 연구의 요약

단 기간내 양적으로 급 성장한 우리나라 도시철도는 2010년 현재 총 노선 수 19개, 연장 572km로 하루 620여만명을 수송하는 핵심적인 교통수단으로 자리잡았다. 하지만 PSO 이행으로 인한 무임수송 손실액 3,437억원을 포함해 도시철도 운영기관들은 2010년에만 무려 8,700억원의 경영적자를 기록하였으며 부산교통공사도 1천억원이 넘는 적자로 심각한 경영상의 위기를 맞이하고 있다. 이 같은 무임손실 적자는 도시철도 운영기관들의 당기손실액의 40%에 달하고 있으며 부산교통공사의 경우 무려 72.5%에 달하고 있다. 문제는 급격한 노령화로 인해 무임수송 대상자가 급증하고 있어 적자문제는 더욱 심각해 질 것으로 예상되고 있다는 것이다. 본 연구는 도시철도 무임수송 제도가 방치될 경우 적절한 수준의 도시철도 서비스 제공이 어려울 수 있을 뿐만 아니라 도시철도 운영기관들이 기업으로서의 존립마저 위태로울 수 있다는 인식하에 이를 해소하기 위한 해결책 모색과 정책제안에 그 목적을 두고 연구를 진행하였으며 다음과 같은 몇 가지 사실을 확인할 수 있었다.

우선, 도시철도 PSO에 따른 무임수송 대상자가 노령화 사회로 접어들면서 급격히 증가하였으며 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 또한 도시철도는 지방공기업이라는 이유로 정부보상에서 제외되어 있어 타 교통수단과의 형평성에 문제가 있는 것으로 확인되었다. 특히, 그동안 정부보상에서 제외되어 있던 고속도로마저 최근 한국도로공사법 개선으로 PSO 보상의 길이 열려 도시철도 PSO 보상과 관련한 형평성 문제는 더 이상 방치할 수 없는 형편에 놓여있다는 점이다.

또한 지역에 따라 도시철도 무임수송 비율 차이가 상당한 것으로 나타났으며 서울을 비롯한 수도권 보다 지방도시의 비율이 훨씬 높은 것으로 분석됐다. 이 같은 차이는 무임수송 대상자들의 도시철도 이용 빈도와 교통수단별 수송분담률, 그리고 경제상황에 따라서 차이가 나기 때문인 것으로 분석됐다.

도시철도의 PSO 보상은 분배의 형평성 측면과 자원의 효율적 배분 측면에서도 바람직한 것으로 확인됐으며 현재와 같이 운임을 감면해주는 가격보조 방식이 현금보조 방식보다 현실적인 것으로 분석됐다.

정부는 도시철도 PSO 보상과 관련하여 공원이나 박물관 등 타 시설과의 형평성 문제, 도시철도가 없는 지역과의 형평성 문제, 지역주민에 한정된 문제 및 재정부담에 대한 우려 등으로 지방자치단체나 도시철도 운영기관의 책임이라는 주장을 하고 있음을 알 수 있었다. 반면 도시철도 운영기관들은 타 시설은 기업성 보다는 공공성을 중시하는데다 할인에 따른 손실도 소규모라는 점, 그리고 전국 7대 도시의 세수 분담률이 전국의 76%에 달해 지역간 형평성에 반하지 않는다는 점, 동일한 PSO를 시행하는 한국철도공사에는 보상을 실시해 도시철도와의 형평성에 문제가 있는 점, 노령연금도 국비로 보조하고 있어 도시철도 PSO를 지역 문제로만 볼 수는 없다는 점 등을 들어 정부의 논리를 반박하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

정부와 도시철도 운영기관들의 쟁점에 대해 공공성, 형평성 및 실현가능성 등을 기준으로 평가한 결과 추가적인 재정부담 부분을 제외하고는 모두 도시철도 운영기관들의 주장이 보다 타당한 것으로 나타나 정부 보상이 필요함을 알 수 있었다.

연구자는 PSO 보상 방식에 있어서는 현재 도시철도 건설비 지원 비

율로 중앙정부와 지방자치단체가 분담하는 방안, 한국철도공사 수준으로 정부가 전적으로 보상하는 방안, 도시철도 경영평가와 연계하는 방안, 그리고 도시철도가 운영되는 각 도시별 무임수송 비율의 차이를 반영하는 방안 등을 제시하였다. 보상을 명문화하기 위해서는 도시철도 무임수송을 규정한 관련 법률 중 도시철도법을 개정하거나 관련 개별 법률을 전부 개정하는 방안을 제시해 보았다.

제 2 절. 연구의 시사점

도시철도가 현대 사회에서 중요한 역할을 수행하고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 또한 분배적 측면이나 자원의 효율적 배분측면에서 뿐만 아니라 공공성과 형평성 차원에서도 노인과 장애인, 국가유공자 등 사회적 약자에게 도시철도의 운임을 감면해 주는 제도는 필요한 것일 뿐만 아니라 앞으로도 유지해야할 제도라는 사실에도 누구나 수긍할 것이다. 다만, 무임수송 제도에 따른 보상이 전무한 상태에서 국가 정책적인 문제로 인하여 과도한 경영적자에 시달리고 있는 도시철도 운영기관에만 그 재정 부담을 전담시키는 것은 문제가 있다고 할 것이다.

본 연구는 도시철도 PSO 보상과 관련하여 정부와 도시철도 운영기관 간의 쟁점을 정리한 뒤 대안 평가를 실시하여 도시철도 PSO 보상이 필요하다는 점을 확인하였다. 비록 본 연구에서 도출된 정책 대안이 도시철도 PSO 보상이라는 결실로 당장 실현되지는 않는다 할지라도 정부와 도시철도 운영기관, 그리고 해당 지방자치단체가 모두 참여하는 진지하고 건설적인 대화의 장이 마련되어 적절한 수준의 도시철도 서비스가 지속적으로 제공되는 동시에 사회적 교통약자를 위한 무임수송이 원활하게 이루어지는 계기가 되기를 기대해 본다. 아울러 보다 객관적이고 현실적인 후속 연구가 이루어져 도시철도 PSO 보상을 둘러싼 소모적인 논란이 일단락되기를 희망한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

<단행본>

- 유훈(2005), 『공기업론』, 서울 : 법문사
- 윤성식(1997), 『공기업론』, 서울 : 법문사
- 이승중(2005), 『지방자치론』, 서울 : 박영사
- 이준구(2010), 『미시경제학』, 서울 : 법문사
- 정정길(1997), 『정책학원론』, 서울 : 대명출판사
- 최병선(2008), 『정부규제론』, 서울 : 법문사
- 교통개발연구원(1992), 『비수익노선의 활성화 지원방안 연구』, 교통개발연구원

<기타>

- 국토해양통계누리 홈페이지 : <http://stat.mltm.go.kr>

<논문>

- 강경호(2006), “도시철도 무임수송제도의 문제점 및 해결방안”, 「한국철도학회지」, 제9권 제2호
- 강석원(2008), “도시철도의 수입증대에 관한 연구”, 「부산대학교 행정대학원 석사학위 논문」
- 고경환(2005), “사회취약계층을 위한 교통운임감면제도의 경제적 귀착에 관한 연구”, 「한국사회보장학회 사회보장연구」, 제21권 제1호
- 김상석(2000), “우리나라 철도사업의 공공서비스의무(PSO)로 인한 적자 해소방안 연구”, 「서울대학교 행정대학원 석사학위 논문」
- 김인태(2008), “대구지하철 운임 체계화 방안”, 「경북대학교 행정대학원 석사학위 논문」

- 김종욱(2002), “우리나라 철도의 공공서비스의무(PSO) 부담에 대한 보상방안 연구”, 「명지대학교 교통관광대학원 석사학위 논문」
- 배정열(2008), “철도산업의 공익서비스비용 보상제도에 관한 연구”, 「배재대학교 법무대학원 석사학위 논문」
- 변재호(2008), “보편적서비스 지원제도 비교연구”, 「한국통신학회지」 제33권 제5호, 한국통신학회
- 석재은, 정경희, 김용하, 이윤경 공저(2005), “노인교통이용 등 운임제도 연구”, 「보건복지부 한국보건사회연구원 정책보고서 2005-12」
- 송근원(1998), “정책평가 기준들의 관계에 관한 연구”, 「경성대학교 논문집」, 제19집 1권
- 송대회(1986), “공공성의 의의와 공기업 관리정책 방향”, 「한국개발연구」, 제8권 제3호, 한국개발연구원
- 오창근(2005), “지방자치단체의 공공서비스 성과평가”, 「대구대학교 박사학위 논문」
- 옥병석(2009), “공익서비스의무(PSO) 보상방안에 관한연구”, 「연세대학교 행정대학원 석사학위 논문」
- 원구환(2011), “도시철도운영기관의 무임손실 현황과 개선방안”, 「전국6대 광역시의회 교통분야 상임위원장 초청 ‘도시철도 무임손실 보전방안 정책토론회」 논문
- 유제현(2009), “정책논변모형을 통한 지하철 무임수송비 부담주체의 정당성 분석”, 「서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문」
- 이상국(2010), “PSO에 따른 비용보상제도와 바람직한 발전 방향”, 「부산발전연구원」 자료
- 이용상·채원호(1992), “철도사업의 공공서비스 의무에 관한 연구”, 「한국행정학회보」, 제26권 제3호 별쇄본, 한국행정학회
- 이향렬(2004), “지하철 운임제도의 개선에 관한 연구”, 「서울대학교 행정대학원 석사학위 논문」
- 임명현(2008), “공익서비스 보상 법제에 관한 연구”, 「한국법제연구

원 법제연구」, 통권 제34호, 한국법제연구원

- 장수은, 정규화, 김성수(2007), “철도운영의 계층간 형평성 향상 가치 산정방안 연구”, 「대한교통학회지」, 제25권 제6호 통권 99호, 대한교통학회
- 조임곤(2010), “도시철도 무임손실 국비보전에 관한 연구”, 「한국지방공기업학회보」, 제6권 제1호, 한국지방공기업학회
- 현진권(2001), “공기업 가격정책이 부채에 미치는 영향”, 「재정포럼」, 10월호, 한국조세연구원

2. 국외문헌

- Button, K. J.(1982), "Transport Economics". London.
- Hill, Peter(1977), "On goods and Services", The Review of Income and Wealth
- Litman, T.(2006), "Evaluation Public Transit Benefit and Costs". Victoria Transport Policy Institute.
- Posner, Richard A.(1971), "Taxation by Regulation", 「Bell Journal of Economics and Management Science」 Vol.2 No. 1
- Samuelson, P. A.(1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, No. 36
- Savas, E. S.(1987), "Privatization : The Key to Better Govenment", Chatham House Publishers, Inc.
- The Community of European Railway(2005), "Public Service Rail Transport in European Union : An Overview", CER
- World Bank(1995), "World Development Report 1994 : Infra-structure for Development", Oxford University Press
- 石井武俊(1983), 『共有鐵道の 公共サービ義務』, 交通學研究, 東京 日本交通學會
- 濟擔峻彦(1991), 『交通市場政策の 構造』, 中央經濟社

Abstract

A Study on Methods of Compensation for the Public Service Obligation(PSO) in Urban Transits

- Focused on Busan Transportation Corporation -

Park, Myung Do

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

Seoul National University

As a means of the most safe and speedy public transportation, the urban transits in Korea play an essential role in modern urban life, transporting more than 6 million passengers a day nationwide in 2010. However, the 7 urban transit authorities in 6 metropolitan cities face severe managerial crisis due to the huge financial deficit equivalent to 870 billion KRW largely caused by the free transportation(340 billion Won) of Public Service Obligation. The PSO deficit closes to the 40% of the net loss of the urban transit authorities during the term and Busan Transportation Corporation is also no exception. The 72.5% of

net loss of BTC results from the system. Another issue to be considered is that the loss by PSO will increase as the aged, the disable and the meritorious are growing rapidly in number due to the advent of the aging society.

The urban transit authorities bring up equity issue regarding PSO compensation because the central government gives PSO subsidies to KORAIL, claiming that the central government excepted the urban transit PSO compensation only because the urban transit authorities are local public enterprises. Furthermore, there is another concern that if the free-riding issue would be neglected, the urban transit authorities might not provide adequate level of service or might not continuously survive as enterprises.

Yet, with regard to PSO compensation, the central government has a negative attitude toward the assertion of the urban transit authorities. The central government argues that the urban transit PSO is limited to the welfare of local citizens and if the central government would compensate for the PSO, other cities without urban transit system or other public establishment might challenge equity problem. And the government concerns that additional financial burden would arise from the PSO compensation. Contrary to the argument of the central government, the urban transit authorities claim that the central government should compensate for the PSO on the ground that PSO is basically obligation irrespective of the volition of the authorities and anyone who has qualifications may benefit from the free-riding system regardless of his or her residence. Furthermore, the authorities assert that the central government's compensation for the KORAIL PSO is against equity and the PSO

shouldn't be considered to be confined to the local issue as the old-age pension system is subsidized considerably by the central government. This study presents policy alternatives through the evaluation of the conflicting views concerning the urban transit PSO on the basis of publicness, equity and feasibility.

By the evaluation of policy alternatives, the researcher have come to the conclusion that the compensation for the urban transit PSO should be made by the central government because the contention of the authorities was more reasonable and convincing than that of the central government excepting the argument of financial burden. In regard to the method of the compensation, the researcher have proposed some ideas : The central government and local government share the burden equally in proportion to the current construction cost of the urban transits. The central government compensate for the urban transit PSO at the level of KORAIL PSO. Compensation be linked to the result of Local Public Enterprise Management Assessment. And the difference in the proportion of the free transportation among the authorities be reflected in the compensation process. Finally, the researcher have proposed that the Urban Transit Law or other related laws be amended respectively in order to stipulate the PSO compensation.

**keywords : Urban Transit, Public Service Obligation(PSO),
Deficit, Compensation, Equity**

Student Number : 2011-22260